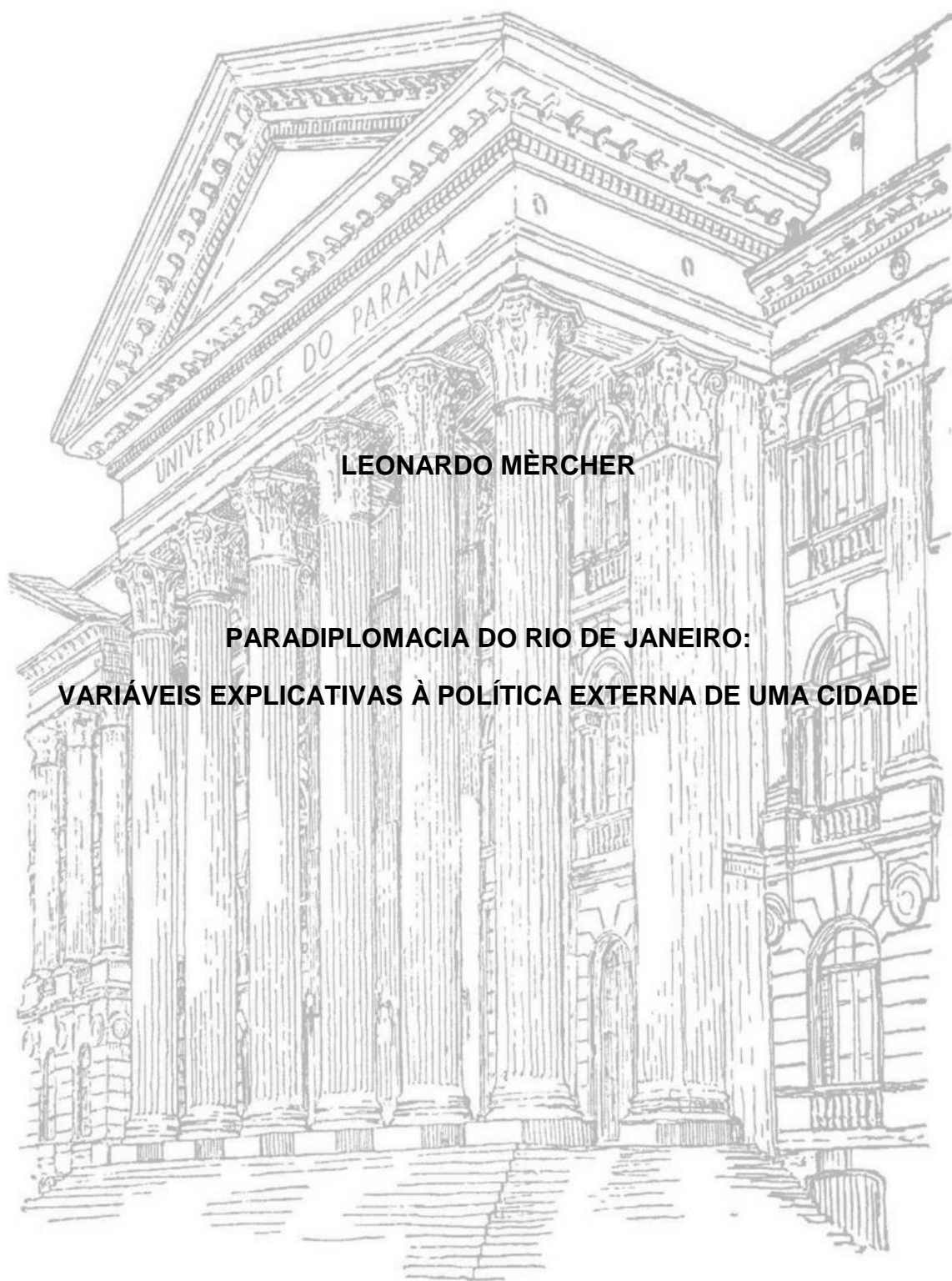


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ



LEONARDO MÈRCHER

**PARADIPLOMACIA DO RIO DE JANEIRO:
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS À POLÍTICA EXTERNA DE UMA CIDADE**

CURITIBA

2016

LEONARDO MÈRCHER

**PARADIPLOMACIA DO RIO DE JANEIRO:
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS À POLÍTICA EXTERNA DE UMA CIDADE**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira

CURITIBA

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ SISTEMA DE BIBLIOTECAS BIBLIOTECA CENTRAL –
COORDENAÇÃO DE PROCESSOS TÉCNICOS

M554p

Mêcher, Leonardo, 1985-

Paradiplomacia do Rio de Janeiro [manuscrito] : variáveis explicativas à política externa de uma cidade / Leonardo Mêcher. – 2016.

303 f. : il., color. ; 30 cm.

Impresso.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Humanas, Curso de Pós-graduação em Ciência Política, 2016.

“Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira”.

Bibliografia: f. 283-293.

1. Paradiplomacia. 2. Política Externa. 3. Políticas públicas - Rio de Janeiro. I. Pereira, Alessandro Eugênio. II. Título.

CDD: 341


CDU: 341.7

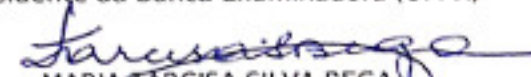
TERMO DE APROVAÇÃO


Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **LEONARDO MERCHER COUTINHO OLIMPIO DE MELO**, intitulada: "**PARADIPLOMACIA DO RIO DE JANEIRO: Variáveis explicativas à política externa de uma cidade**", após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua

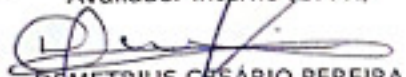
aprovação


Curitiba, 16 de Dezembro de 2016.


ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)


MARIA TARCISA SILVA BEGA
Avaliador Externo (UFPR)


RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Avaliador Interno (UFPR)


DEMETRIUS CESÁRIO PEREIRA
Avaliador Interno (UFPR)


REGINA CLAUDIA LAISNER
Avaliador Externo (UNESP)

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, pela dedicação bem como por todo suporte acadêmico desde o Mestrado e o voto de confiança nos estudos de paradiplomacia. Aos professores do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política e do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes. Em especial, aos Professores Adriano Nervo Codato, Maria Tarcisa Bega, Nelson Rosário de Souza e Rodrigo Horochovski pelas contribuições e sugestões.

À Profa. Dra. Mónica Salomón González, por me introduzir à temática subnacional nas Relações Internacionais como orientadora na PUC-Rio e pelas contribuições e sugestões no Mestrado e ao longo do Doutorado.

À Profa. Dra. Regina Laisner, por ter me ajudado com suas orientações na qualificação da tese. Sua participação foi fundamental para alcançar os resultados finais de pesquisa.

Ao Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da UFPR (NEPRI), à conjuntura Global, à UNINTER e aos colegas de trabalho, em especial aos amigos Ana Casagrande, Ana Paula Lopes, André Frota, André Ziegmann, Andrea Benetti, Antonio Marcos Gasparin, Arthur Leitis, Audren Azolin, Carlos Simioni, Caro Cravero, Caroline Cordeiro, Cláudia Stephan, Claudia Santos, Demetrius César Pereira, Doacir Quadros, Elcinéia Castro, Evelise Zampier, Felipe Florêncio, Glaucia Bernardo, Georgete Zelazowski, Heloise Vieira, Karla Gobo, Larissa Isquierdo, Ludmila Culpi, Mirela Nogueira, Miriane Rodrigues, Norma Momberg, Pedro Medeiros, Ramon Blanco, Raphael Hardy, Thaise Kemer e Thays Monticelli.

Aos entrevistados e todos aqueles que contribuíram para a coleta de dados, em especial José Medeiros da Coordenadoria de Relações Internacionais do Rio de Janeiro.

Aos colegas do doutorado,

Aos meus alunos,

E aos meus amigos e familiares que acompanharam todo o processo.

RESUMO

A presente tese busca associar os estudos de política externa aos estudos de paradiplomacia para melhor compreender e explicar o caso da Cidade do Rio de Janeiro. Com isso, defende-se a análise da paradiplomacia como política pública e como política externa. Para responder à continuidade estratégica paradiplomática da Cidade do Rio, de 1993 até 2016, mesmo com alternância partidária, reuniram-se variáveis apontadas na literatura especializada que, por sua vez, foram agrupadas em cinco áreas: política; de mercado; institucional; internacional; e epistêmica. Esses cinco grupos de variáveis foram analisados por meio de diversos métodos, como análise documental e prosopografia, resultando em uma análise qualitativa dos dados. A transformação dos dados em informações resultou na percepção de que a análise de apenas um dos grupos de variáveis, como é comumente feita na literatura especializada, acaba por ocultar os processos decisórios. Os processos decisórios na Cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, resultaram da interação entre perfil dos gestores, demanda dos mercados de cidades no Conselho da Cidade e modelos dados por agentes internacionais, como a CGLU, e epistêmicos, como o Grupo Barcelona e o CEBRI, adotados pela Coordenadoria de Relações Internacionais da Cidade. Observa-se, ainda, que a política externa da Cidade do Rio se manteve em continuidade no período analisado especialmente por existir um pacto de elites – da gestão política e do mercado – na formulação das políticas públicas locais.

Palavras-chave: Paradiplomacia; Política Externa; Política Pública; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This thesis seeks to associate foreign policy studies with paradiplomacy studies in order to better understand and explain the case of Rio de Janeiro. Therefore, the analysis of paradiplomacy goes on as public policy and as foreign policy along this research. In order to respond to the strategic continuity of Rio de Janeiro's paradiplomatic strategy, from 1993 to 2016, even with political party alternation, there were variables pointed out in the specialized literature, which, in turn, were grouped into five areas: politics; market; institutional; international; and epistemic. These five groups of variables were analyzed through several methods, such as documentary analysis and prosopography, resulting in a qualitative analysis of data. The data transformation into information resulted in the perception that the analysis of only one of the groups of variables, as it is commonly done in the specialized literature, ends up hiding the decision processes. The decision-making process by City of Rio de Janeiro as an agent, in turn, resulted from the interaction between managers' profiles, demand from city markets in the City Council and models given by international agents, such as UCLG, and epistemics such as the Barcelona Group and CEBRI, adopted by the Coordination of International Relations of the City. It is also observed that the foreign policy of the City of Rio remained in continuity in the period analyzed especially since there is a pact of elites – from political management and from market - in the formulation of local public policies.

Keywords: Paradiplomacy; Foreign Policy; Public Policy; Rio de Janeiro.

LISTA DE SIGLAS

ACRJ – Associação Comercial do Rio de Janeiro

BM – Banco Mundial

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos

CEBRI – Centro Brasileiro de Relações Internacionais

CERI – Comissão Especial de Relações Internacionais da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

COR – Centro de Operações Rio

CRI – Coordenadoria de Relações Internacionais da Cidade do Rio de Janeiro

ERERIO – Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FMCU – Federação Mundial de Cidades Unidas

FLACMA – Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais

IULA – União Internacional de Administradores Locais

MAM – Museu de Arte de Milwaukee

MAN – Museu do Amanhã

MAR – Museu de Arte do Rio

MERCOCIDADES – Rede Municipal do Mercado Comum do Sul

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OI – Organização Internacional

ONU – Organização das Nações Unidas

PD – Plano Diretor

PDI – Plano Diretor Integrado

PE – Plano Estratégico Municipal

SSRI – Subsecretaria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro

TUBSA – Technologies Urbanas Barcelona S.A. (Grupo Barcelona)

UCCI – União das Cidades Capitais Ibero-americanas

UE – União Europeia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UN-Habitat – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 PARADIPLOMACIA COMO OBJETO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	16
1.1 ALGUMAS QUESTÕES SOBRE CONCEITOS E MÉTODOS	19
1.2 CIDADES E RELAÇÕES INTERNACIONAIS	31
1.3 PARADIPLOMACIA EM ANÁLISE PELAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	46
1.4 PARADIPLOMACIA COMO POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA	65
2 RIO DE JANEIRO, A CIDADE: A DIMENSÃO POLÍTICA EM SUA HISTÓRIA	80
2.1 RIO DE JANEIRO, CAPITAL NACIONAL	81
2.2 POLÍTICA MUNICIPAL APÓS 1993: RUPTURAS E CONTINUIDADES	118
3 PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	147
3.1 PERFIL DE AÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	147
3.2 CONSIDERAÇÕES À ESTRATÉGIA DE VISIBILIDADE E DE MERCADO	180
4 CAPACIDADES EXPLICATIVAS DAS DIMENSÕES NO CASO DO RIO DE JANEIRO	204
4.1 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO POLÍTICA DE GESTÃO	208
4.2 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO DE MERCADO	219
4.3 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL	240
4.4 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO INTERNACIONAL	255
4.5 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO EPISTÊMICA	261
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	272
REFERÊNCIAS	283
APÊNCIDES	294
ANEXOS	301

INTRODUÇÃO

A busca por desenvolvimento e maior participação de cidades por meio das possibilidades internacionais permitiu uma série de modelos de gestão e políticas públicas que passaram a associar desenvolvimento à política externa. Em diversos campos do conhecimento, como da Sociologia e da Ciência Política, os estudos de cidades há muito se desenvolveram, tratando dos mais variados temas. Nas Relações Internacionais, os estudos de cidades se enquadram nas pesquisas referentes aos novos agentes e dinâmicas internacionais – um campo que, pouco a pouco, vem ganhando espaço em modalidades interdisciplinares em conjunto com as Ciências Sociais, o Urbanismo, a Economia e o Marketing. Mas, ainda assim, os estudos de cidades acabam por enfrentar visões tradicionais das Relações Internacionais, cujo único agente relevante seria o Estado-nação.

O campo de estudos das Relações Internacionais busca constantemente compreender as novas dinâmicas internacionais não se limitando apenas às ações dos Estados. Por muito tempo a filosofia política buscou explicar o espaço externo às nações como um campo de domínio dos Estados. A partir do século XX, especialmente com a contribuição dos realistas clássicos, as relações internacionais tornaram-se um campo próprio de produção do saber. Contudo, em seus primeiros anos de vida no século XX, as Relações Internacionais eram explicadas por meio da observação do Estado como a principal unidade de análise. Nesse sentido, pesquisadores como Edward Hallet Carr e Hans Morgenthau orientaram a busca das explicações internacionais a partir do Estado, sua natureza e suas necessidades em um cenário anárquico e competitivo entre as nações. Todavia, os estudos de novos agentes, pouco a pouco, ganharam relevância – não apenas por questionamentos acadêmicos, mas também pelas interferências nas dinâmicas internacionais dos Estados.

Nos anos 1970, publicações tidas como parte do movimento neoliberal das Relações Internacionais, como as de Robert Keohane e Joseph Nye, trouxeram perspectivas e níveis de análise que ampliavam a concepção realista clássica de que o Estado seria a única unidade de análise. Os estudos

sobre relações intergovernamentais, interinstitucionais e transnacionais colocavam em questão a coesão do Estado como unidade de análise e apontavam para outros agentes internacionais relevantes, como as organizações internacionais. Nesse mesmo período, mais precisamente em 1979, Kenneth Waltz publica *Teoria das Relações Internacionais* que eleva a compreensão das relações internacionais do Estado à estrutura internacional de distribuição de poder em meio à bipolaridade da Guerra Fria. A partir desses estudos, colocados como estruturalistas, ou neorrealistas no caso de Kenneth Waltz, a compreensão das dinâmicas internacionais se deslocou para fora dos Estados. Assim, as escolhas e ações dos agentes internacionais eram dadas a partir da estrutura de poder vigente no período. Contudo, a explicação da ação dos agentes olhando apenas para as estruturas internacionais de poder criavam uma percepção míope sobre a realidade.

Nos anos 1980 e 1990, os estudos sobre a natureza e os múltiplos níveis dos agentes foram resgatados por pesquisadores construtivistas e pós-estruturalistas. Além de alguns pesquisadores neoliberais, teóricos identificados como construtivistas, como Alexander Wendt e Saskia Sassen, se aproximaram do fator social dentro das dinâmicas políticas. Esses pesquisadores passavam a defender a importância de se olhar para dentro dos Estados e demais agentes internacionais para compreender as relações internacionais como um reflexo dos níveis sociais e não apenas como uma estrutura externa. Os agentes internacionais não seriam vistos como unidades coesas e racionais que apenas responderiam a uma estrutura internacional de poder. A estrutura poderia justificar medidas e ações dos agentes, mas não determinar suas escolhas e ações. Com os estudos construtivistas, temas e agentes diversos que vinham se colocando internacionalmente já há algum tempo, como a ação internacional das cidades, ganham maior suporte para serem analisados e explicados nas Relações Internacionais contemporâneas.

Como parte reflexiva desse contexto acadêmico, a presente pesquisa busca defender a tese de que é preciso olhar para dentro dos agentes para que se possa compreender dinâmicas internacionais como um resultado de diversas dimensões: gestão política, mercado, instituições, sociedade e outras. Isso significa que, ao buscar compreender as cidades em ação internacional, como uma escolha e uma prática de política externa e de política pública,

esses agentes se inserem e reproduzem as mais variadas dinâmicas locais e internacionais – e não apenas uma estrutura de poder. Dessa forma, ao se deparar com variáveis explicativas expostas em separado na literatura especializada – como as político-partidárias, de mercado ou institucionais – tenta-se compreender o caso da Cidade do Rio de Janeiro (Rio). Em um esforço de repensar as diversas variáveis explicativas em estudos anteriores, percebe-se que, em separado, essas variáveis deixavam vazios explicativos significativos sobre os resultados das cidades. Dessa forma, decide-se na presente tese adotar uma concepção de dimensões (conjunto de variáveis) integradas entre si e quais teriam maior ou menor capacidade explicativa no rumo da ação internacional da Cidade do Rio. A partir de agora, as ações internacionais da Cidade serão referenciadas como paradiplomacia, ou seja, diplomacia paralela à diplomacia tradicional feita pelos Estados¹, como já o fazem muitos pesquisadores do campo das Relações Internacionais.

Partindo de uma coleta de variáveis sobre paradiplomacia, investiga-se quais explicariam o caso da Cidade do Rio, bem como quais se relacionam entre si e apontam para outras observações metodológicas. De modo geral, é perceptível certa continuidade paradiplomática da Cidade nos últimos vinte e três anos (1993-2016), especialmente em sua busca por visibilidade internacional como estratégia de ganhos locais. Por isso, antes de investigar as variáveis apontadas pela literatura (organizadas adiante em cinco dimensões), é necessário identificar se, de fato, há ou não uma continuidade paradiplomática da Cidade, em uma concepção onde a política externa e a política pública são faces do mesmo processo denominado paradiplomacia. Só então, com o cenário político local e internacional do Rio traçado, é que se pode compreender a paradiplomacia em sua esfera de resultados como parte de dinâmicas externas e internas ao agente em questão.

Como apontam as perspectivas construtivistas, a investigação se volta para dentro da Cidade, tanto para suas instituições, como a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI), bem como para seus gestores (coordenadores e prefeitos) e outros agentes sociais, como o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Externamente alguns agentes e dinâmicas também

¹ O termo será debatido mais adiante na presente pesquisa.

são investigados, como o Sistema de organismos e programas da Organização das Nações Unidas (Sistema ONU), as redes e organizações internacionais de cidades e outros mais que se mostram relevantes ao longo da pesquisa. Outras instâncias regionais e nacionais também apresentam agentes e dinâmicas relevantes – denominadas infranacionais (internas ao Estado-nação), como dos Ministérios e demais secretarias federais e estaduais do Rio de Janeiro. Essa presença de diversos níveis e agentes, em um primeiro momento, exige grande esforço metodológico de identificar as fontes e os agentes relevantes na formulação ou execução das políticas públicas da Cidade do Rio em sua paradiplomacia.

Além de defender que a paradiplomacia é uma área de estudos relevante para as Relações Internacionais, busca-se mostrar que sua compreensão exige uma leitura de múltiplos níveis de análise: das relações internacionais, como por meio de premiações, empréstimos, competição entre cidades, redes, agendas paradiplomáticas e globais; e da autonomia do agente que faz olhar para o local, para a estratégia adotada de acordo com os posicionamentos e orientações de seus gestores e demais dinâmicas internas à Cidade. Por isso, para os processos internos que refletem na ação externa da Cidade busca-se utilizar estudos de política externa do campo estatal adaptados à paradiplomacia. Nesse sentido, volta-se aos anos 1960 e 1970, quando os estudos de política externa levavam em consideração as dinâmicas, instituições e gestores sobre o resultado do Estado. Para isso utiliza-se, dentre outros autores, das contribuições dos primeiros estudos de autores norteamericanos, que são precursores, como Valerie Hudson e Christopher Vore (1995), Helen Milner (1996; 1997), James Fearon (1998) e Brian White (1999). Posteriormente autores regionais, que adaptaram esses primeiros estudos para defender o uso da análise de política externa nos estudos de política externa brasileira, como Mónica Salomón, Carmem Nunes, Letícia Pinheiro e outros.

Todavia, em uma das publicações de Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007), seus apontamentos sobre a paradiplomacia da Cidade de Porto Alegre e do Estado do Rio Grande do Sul colocam ênfase explicativa nas dinâmicas partidárias de seus gestores. Em outras palavras, as autoras alegam que, quando se muda o partido da gestão municipal, a paradiplomacia tende a sofrer alterações ou rupturas. De forma generalista, olhando para questões de

ideologias partidárias e modelos de gestão, isso pode acontecer. Mas, no caso do Rio de Janeiro, e acredita-se que em muitos outros, apenas a alteração partidária não dá conta quando se depara com eixos de continuidade paradiplomáticos, mesmo em um cenário de mudanças e oposições partidárias na cidade. Nesse sentido, é preciso investigar não apenas os partidos, mas os gestores (prefeitos e coordenadores da CRI), bem como outros agentes que interferem ou participam na defesa do modelo adotado, como as esferas estadual e federal no caso da Cidade do Rio, visto que a paradiplomacia, como política externa, também pode ser compreendida como uma esfera da política pública. Sendo assim, percebe-se um triângulo conceitual (paradiplomacia, política externa e política pública) que se materializa em uma única prática: a ação externa das cidades.

Além das variáveis partidárias, identificam-se, ao menos, três frentes de investigações possíveis entre dinâmicas internas e externas a uma cidade presentes na literatura: a resignificação do local (imagem, visibilidade e percepção) como nos estudos de Kavaratzis (2014); o desenvolvimento e captação de recursos (mercado de cidades), como nos estudos de Fernanda Sánchez (2001) e Saskia Sassen (2010); e a orientação epistêmica (acadêmica) de ação sobre uma dada realidade construída pelo conjunto de pensamentos estratégicos de determinados grupos (*think tanks*), como nos estudos de Peter Haas (1992). Essas três frentes de dinâmicas e interferências sobre o dia-a-dia das cidades ou de agentes internacionais estão dispersas na literatura de diversas ciências, como a Gestão Pública, o Urbanismo, a Propaganda e Marketing e as Relações Internacionais. Por isso, como o caso do Rio, busca-se organizá-las e assim compreender de forma mais ampla a paradiplomacia da Cidade.

Inicialmente as variáveis explicativas encontradas dispersas na literatura especializada apontam para três dimensões: a dimensão das variáveis políticas de gestão; a dimensão das variáveis de mercado; e a dimensão das variáveis institucionais. O primeiro grupo trata das rupturas e continuidades partidárias no governo municipal, bem como das origens e relações interpessoais dos gestores – prefeitos e coordenadores da CRI – para identificar se existem interferências pessoais no processo ou se formariam um grupo ideológico-político de acordo com as experiências pessoais. O segundo grupo reúne os

conceitos de cidade mercadoria, marcas municipais, interesses do setor privado e os demais mercados associados ao mercado internacional de cidades. Por fim, o terceiro grupo trata das comunidades epistêmicas, dos *think tanks* e demais orientações especializadas, como as fornecidas pelo Grupo Barcelona, pelo Centro Brasileiro em Relações Internacionais (CEBRI) e pelos organismos internacionais, além de outras atividades de conhecimento e modelos de paradiplomacia junto à Prefeitura do Rio e à CRI.

Todavia, a presente pesquisa parte do princípio de que é possível identificar, ao menos, cinco dimensões para compreensão da paradiplomacia: I) a dimensão política de gestão; II) a dimensão do mercado; III) a dimensão institucional; IV) a dimensão internacional (ou dos agentes externos); e V) a dimensão epistêmica. A partir dessa divisão em cinco dimensões de variáveis, foi possível criar um modelo (Quadro 1, p. 26) que orienta a presente análise de caso da Cidade do Rio de Janeiro. Em um momento mais oportuno o modelo será apresentado. Mas, desde já, faz saber que cada dimensão (ou grupo de variáveis) exige definições conceituais e técnicas variadas para a coleta de dados e sua transformação em informação. Por isso, na presente pesquisa utiliza-se: da análise documental, especialmente da Prefeitura e da CRI, sobre ações de políticas públicas, interpessoais, de mercado e estratégias paradiplomáticas; da coleta biográfica (prosopografia) para identificar o perfil dos gestores que estiveram envolvidos com a paradiplomacia do Rio (prefeitos e coordenadores) e suas afinidades com os pontos estratégicos identificados; e da organização histórica dos fatos que permeará toda a tese.

As fontes dos dados coletados, que são transformados em informação, são: órgãos governamentais, como a CRI, o Gabinete do Prefeito, os Planos Estratégicos; a Câmara Municipal; publicações e declarações dos *think tanks*, como do CEBRI; os dados pessoais dos gestores e outros indivíduos envolvidos em páginas oficiais e dicionários sociais; os dados institucionais de outros agentes internacionais, como de outras cidades e organizações internacionais, em suas páginas e declarações oficiais (Sistema ONU, Comitê Olímpico Internacional etc.); e a literatura especializada em cidades, em paradiplomacia, em política externa e em política pública. Sobre as perspectivas teóricas que orientarão o tratamento dos dados são utilizadas, em maior grau, as construtivistas das Relações Internacionais. Como já

mencionado, essas perspectivas possibilitam a análise que adentra os agentes internacionais em busca de suas dinâmicas sociais locais – e não se fixam afóra das fronteiras nacionais como campo exclusivo de estudos internacionais.

O conjunto de dinâmicas, variáveis e fontes, apresentado foi definido a partir da própria literatura especializada sobre cidades e sobre Relações Internacionais que auxiliaram na elaboração de um modelo metodológico (Quadro 1, p. 27) que orienta a seleção dos agentes e técnicas de coleta de dados para que estes possam ser transformados em informação sobre o caso em análise. As referências prévias também levam a defender duas orientações sobre a atual pesquisa: a paradiplomacia como um campo que deve ser exposto como relevante dentro das Relações Internacionais; e a não percepção das cidades como uma unidade de análise coesa, monolítica e racional (como ainda são vistos os Estados, por exemplo, por algumas correntes das Relações Internacionais), mas sim um reflexo entre dinâmicas externas e internas de sua própria composição. Diante dessa escolha inicial, busca-se, com a organização das variáveis, uma tentativa de identificar quais se aproximam mais de uma explicação sobre os caminhos traçados pela Cidade em sua paradiplomacia nos últimos anos e como elas se relacionam no caso analisado. Talvez os resultados da tese apontem para outros caminhos de explicação a casos de outras cidades em situação semelhante.

Dessa forma, a presente pesquisa está dividida em cinco capítulos, além desta introdução: I) *Paradiplomacia como objeto das Relações Internacionais*; II) *Rio de Janeiro, a Cidade: a dimensão política em sua história*; III) *Paradiplomacia da Cidade do Rio*; IV) *Capacidades explicativas das variáveis no caso do Rio*; e V) *Considerações finais ao caso da Cidade do Rio de Janeiro*. No primeiro expõem-se questões sobre conceitos, teorias, os métodos aplicados e as orientações para transformar os dados em informação, bem como o desenvolvimento dos estudos de cidades e da paradiplomacia dentro das Relações Internacionais. No segundo recupera-se a construção política da Cidade do Rio em diversos momentos de sua história até os dias atuais, expondo a unidade de análise como um agente onde as suas ações contemporâneas, como a paradiplomacia, ocorrem dentro de um contexto histórico-político local e não em um cenário vazio. No terceiro organizam-se os diversos dados sobre o perfil de ação paradiplomático da Cidade do Rio de

Janeiro nos últimos anos, demonstrando os principais eventos, marcos municipais, parcerias e pontos de sua agenda externa. No quarto capítulo são apresentadas e investigadas as cinco dimensões que agregam: as variáveis políticas de gestão; as de mercado; as institucionais; as internacionais; e as epistêmicas em suas possíveis respostas ao caso da Cidade do Rio. No quinto e último capítulo são feitas as considerações finais sobre as respostas encontradas na presente tese, que une os estudos de política externa e política pública aos de paradiplomacia nas Relações Internacionais.

O intuito final da pesquisa será ampliar os estudos de paradiplomacia, olhando tanto para as dinâmicas e demandas de agentes internacionais, como para dentro do agente em questão em busca de uma visão mais completa sobre a organização da paradiplomacia em uma cidade. A relevância de se pesquisar casos como o da Cidade do Rio de Janeiro se coloca na medida em que também existem outras cidades cuja conformação interna do agente é muito mais ampla do que apenas as decisões de sua secretaria especializada em relações internacionais. Ainda que possa parecer um tipo ideal à proposta de pesquisa, foi sua escolha em pesquisas anteriores que fez repensar o como estudar a paradiplomacia para casos semelhantes, como os de Barcelona, Bilbao e Milwaukee. Estudos paradiplomáticos baseados apenas na autonomia de um órgão especializado não respondem aos casos dessas cidades. Por isso, opta-se por esse desafio que será analisar a paradiplomacia de uma grande cidade olhando para as demandas externas e internas de diversos agentes governamentais, privados e da sociedade.

1 PARADIPLOMACIA COMO OBJETO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ao longo da História muitas cidades se envolveram com relações externas às suas fronteiras e nações. Desde a Idade Antiga, como as Cidades-Estados, passando pelos burgos comerciais da Idade Média e Moderna, bem como na contemporaneidade, por meio de portos e entrepostos comerciais, as cidades sempre mantiveram certo grau de contato com as dinâmicas internacionais. No século XX, especialmente com os processos de integração regional, globalização financeira e de mercado, foi o momento em que as cidades passaram a fazer parte de uma dinâmica organizada de ações autônomas e coletivas ao redor do mundo. Incentivadas por suas necessidades locais, orientações de organismos internacionais ou em participação nos processos de integração regional de suas nações, as cidades passaram a constituir um grupo de agentes que hoje se mostram relevantes nos estudos de Relações Internacionais.

As práticas internacionais das cidades se realizam por diversos mecanismos e interesses, bem como existem diversas tentativas de classificá-los para melhor compreensão na academia. Dessa forma, é preciso expor o cenário de discussão sobre o tema, internacionalmente e dentro do Brasil. Essa exposição irá contribuir para a compreensão da paradiplomacia em suas possibilidades e limites explicativos. No presente capítulo são tratados: I) os principais conceitos utilizados ao longo de toda a tese, bem como as escolhas teóricas e metodológicas da análise de caso que resultam no modelo de cinco dimensões a ser testado ao longo da pesquisa; II) segue-se, então, pela trajetória das cidades nas relações internacionais; III) a paradiplomacia como campo de estudos das Relações Internacionais; IV) e a paradiplomacia como parte do triângulo conceitual com a política externa e a política pública. Nesse sentido, a divisão do presente capítulo busca expor os principais posicionamentos da presente pesquisa diante da academia em relação à compreensão da ação internacional das cidades, tanto sobre suas motivações, como da natureza da paradiplomacia como uma ação crescente nas relações internacionais contemporâneas.

Perspectivas das Relações Internacionais, Ciência Política, Geografia, Sociologia, Marketing, Arquitetura e Urbanismo são as que se mostraram mais relevantes dentre as áreas do pensamento que tratam das cidades no campo internacional de ação. Contudo, nem todas tratam da paradiplomacia em si, mas das estratégias de relação com as dinâmicas internacionais, cada qual em suas limitações de pesquisa. Dessa forma, tenta-se justificar os estudos da paradiplomacia como um campo que exige das Relações Internacionais uma maior troca com as demais áreas da produção de conhecimento sobre cidades. Não que faltem estudos nas próprias Relações Internacionais sobre o tema, mas o olhar inicial sobre um campo ampliado por diversas ciências possibilitará um recorte melhor sobre o que olhar e como olhar para a questão.

Por isso, no primeiro momento, destinado ao posicionamento metodológico da pesquisa, busca-se expor os principais conceitos, como paradiplomacia, política externa e política pública, bem como as vertentes teóricas das Relações Internacionais e a opção pelo construtivismo e a possibilidade de se olhar para dentro do Estado e da constituição dos agentes sociais e locais. Perceber a cidade como um agente composto por diversos canais decisórios, dos gestores às instituições e à sociedade civil – e não apenas uma unidade coesa e racional, semelhante às análises tradicionais do Estado nas Relações Internacionais.

Em um segundo momento, as tentativas de se estudar a paradiplomacia (como um dos diversos conceitos classificatórios da ação externa de cidades) resultam em um momento acadêmico atual onde existem diferenciações de acordo com as especificidades estratégicas das cidades e isso implica em resgatar a participação das cidades nas relações internacionais. Perceber as cidades como agentes construídos ao longo da História – autônomos em boa parte do período antigo e medieval, aglutinado pelo Estado na Idade Moderna e em busca de maior autonomia internacional nos dias atuais. Desde ações políticas de secessão, de integração regional, cooperativas em redes e até as buscas de ganhos no mercado internacional, como por meio da visibilidade, demonstram a complexidade que é estudar as cidades como agentes internacionais.

Com isso, nesse segundo momento é exposto que as cidades estão presentes tanto nas relações internacionais, ao nível das dinâmicas externas,

como também no campo de conhecimento das Relações Internacionais, em pesquisas sobre seu comportamento e interações com outros agentes do cenário internacional. A primeira vem de diversos processos históricos ao longo dos séculos. Já a segunda se coloca no século XX, especialmente em sua segunda metade, com a diversificação de dinâmicas internacionais e a necessidade de se explicar os novos agentes em interação com os Estados e seus regimes. A ação histórica das cidades foi identificada por pesquisadores de outras áreas já no início do século XX, como Patrick Geddes (1915) em suas perspectivas do planejamento urbano das grandes cidades no mundo. Posteriormente Peter Hall, nos anos 1970, analisa as cidades que se colocam como modelo e centros do mundo, resgatando conceitos de Geddes. Já nos anos 1980, estudos como de John Friedmann (1986) apontavam para as cidades como centros financeiros do mundo globalizado que, nos anos 1990, passariam a ser classificadas das mais diversas formas diante de sua relevância nas dinâmicas globais. Essa história recente das ações e tentativas e classificações das cidades como unidades de análise por outras áreas, como o Planejamento Urbano, serão tratadas no primeiro momento do presente capítulo.

No terceiro momento deste capítulo levantam-se algumas considerações sobre a leitura das Relações Internacionais diante desses novos agentes locais, trazendo a problematização do conceito de paradiplomacia, criado por Panayotis Soldatos (1990), bem como outros termos e explicações sobre a ação das cidades nas relações internacionais. Ainda nesse segundo momento é preciso deixar claro ao leitor, mais uma vez, o posicionamento teórico e conceitual da presente pesquisa, como a justificativa das escolhas pelo construtivismo de Alexander Wendt (1999) e do próprio termo paradiplomacia, que acaba por excluir outras possibilidades. As especificidades de ações e interesses da paradiplomacia, ao longo das produções acadêmicas, são encontradas em autores como Panayotis Soldatos (1990), Ivo Duchacek (1990), Saskia Sassen (1991; 2010), Fernanda Sánchez (2001), Stéphane Paquin (2004), Reinaldo Dias (2006), Mónica Salomón (2007) e Michalis Karavatzis (2014).

Por fim, no quarto e último momento do presente capítulo tenta-se mostrar como o campo de estudos de política externa pode contribuir para a

análise da paradiplomacia, bem como as possibilidades e limitações de pesquisa de outros acadêmicos, como de Stéphane Paquin (2004), David Crieckmans (2006) e das professoras Mónica Salomón (UFSC) e Fernanda Sánchez (UFF). Da mesma forma, percebe-se que os estudos de política pública também podem contribuir para a compreensão da paradiplomacia, a partir dos trabalhos que enxergam a política externa como política pública, como os de Michelle Ratton Sanchez, Elaini Silva, Evorah Cardoso e Priscila Spécie (2006). Por isso, defende-se a concepção triangular que une os três conceitos – paradiplomacia, política externa e política pública – como, de fato, a natureza de ação das cidades nas relações internacionais.

Dessa forma, o primeiro momento do presente capítulo se coloca a explanação dos principais conceitos e posicionamentos de pesquisa, bem como do modelo que guiará a coleta dos dados (Quadro 1, p. 27). Já os três momentos seguintes visam relacionar o surgimento dos estudos sobre cidades nas relações internacionais e a tentativa de se analisar a paradiplomacia como um tema relevante para os estudos das Relações Internacionais, Ciência Política e de Políticas Públicas no que tange aos governos locais.

1.1 ALGUMAS QUESTÕES SOBRE CONCEITOS E MÉTODOS

Em uma pesquisa extensa, como na produção e defesa de uma tese, acredita-se ser necessário um momento no qual as ideias iniciais são organizadas e expostas ao leitor para que possa seguir viagem sem se perder nas diversas informações. A partir do momento em que se busca compreender a paradiplomacia, deve-se investigar um caso empírico – que na presente tese será a Cidade do Rio de Janeiro. Tenta-se aqui identificar mecanismos que expliquem a forma com que as ações da Cidade se colocam diante das Relações Internacionais. Contudo, o que olhar e como olhar é um desafio que sempre surge ao pesquisador: olhar para a cidade como um agente nas relações internacionais, limitado às suas práticas; ou observar internamente seus processos que culminam com sua prática externa? Opta-se pela segunda e tenta-se observar os procedimentos externos da Cidade como um reflexo dos acontecimentos e dinâmicas locais que interferem em sua política pública externa (de política externa ou paradiplomacia).

No presente momento são expostos alguns dos motivos de se analisar a ação externa da Cidade do Rio como uma política externa, como uma diplomacia paralela que Panayotis Soldatos (1990) denominou de paradiplomacia. Também é importante destacar que, assim como a paradiplomacia pode ser compreendida como uma política externa, a própria política externa também pode ser compreendida como uma política pública (SANCHEZ; SILVA; CARDOSO; SPÉCIE, 2006). Sendo assim, percebe-se um triângulo conceitual (paradiplomacia; política externa; e política pública) que se materializa em uma única prática: a ação externa das cidades. O modelo que orientará a coleta, análise e teste das variáveis desta pesquisa (Quadro 1, p. 27) também será apresentado neste momento em suas cinco dimensões (cinco grupos de variáveis explicativas), bem como os métodos a serem aplicados sobre a análise de caso.

Apesar de reservar um momento mais adequado para tratar da paradiplomacia como um conceito, deve-se esclarecer que este não é o único e que diversos autores denominam a ação externa das cidades das mais diversas formas. Mas adota-se o termo paradiplomacia por ser mais comum no campo das Relações Internacionais. Algumas ressalvas são feitas sobre a utilização do termo paradiplomacia, por exemplo, compreendê-lo como uma política externa de cidades. Para tanto, identificam-se as perspectivas teóricas e quais técnicas utilizar para identificar fontes das ações e decisões das cidades e extrair dados que indiquem essa relação entre paradiplomacia e política externa. Tendo essa organização em mente, inicia-se a tentativa de responder a primeira questão de pesquisa: como olhar para uma cidade nas relações internacionais? Para essa pergunta, como já exposto, pode-se olhar para dentro da cidade, compreendendo a paradiplomacia como uma política externa elaborada no âmbito local.

Durante os anos 1960 e 1970, os estudos sobre política externa tentaram compreender a ação dos Estados por meio de seus gestores – presidentes, ministros e instituições, como em James Rosenau (1967) e Graham Allison (1969). Contudo, com a publicação da *Teoria de Relações Internacionais* (1979) por Kenneth Waltz, os estudos gerais das Relações Internacionais abandonaram a leitura das dinâmicas internas dos agentes para focar na ação diante da própria estrutura internacional. Após 1979, as análises

internas dos agentes eram questionadas se, de fato, seriam pesquisas do campo das Relações Internacionais ou se teriam alguma capacidade explicativa sobre a política externa durante a Guerra Fria. Porém, nos anos 1990, algumas publicações buscaram retomar essa perspectiva – especialmente as tidas como neoliberais.

Pesquisadores próximos a Robert Keohane, como Helen Milner (1996; 1997) colocaram os interesses, as instituições e as informações no campo da política doméstica como variáveis às ações de agentes nas relações internacionais. Valerie Hudson e Christopher Vore (1995), James Fearon (1998) e Brian White (1999) também contribuíram para o resgate dessa perspectiva de estudos sobre a política externa ao olhar para dentro dos agentes decisores. No Brasil, Letícia Pinheiro e Mónica Salomón (2013) propuseram também esse olhar sobre os diversos níveis de governo envolvidos com a política externa do Estado. Mais especificamente, ao olhar para as cidades, Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007) também orientam para essa prática de análise, apontando para a leitura dos partidos políticos e a continuidade de gestão das secretarias locais especializadas em relações internacionais. Partindo então das contribuições desses pesquisadores, o presente capítulo busca delimitar alguns métodos para esse olhar interno às cidades, bem como trazer as definições de conceitos utilizadas ao longo da presente pesquisa, como a própria escolha pelo termo paradiplomacia em detrimento de tantos outros.

Nos anos 1980 e 1990, as pesquisas sobre cidades nas relações internacionais passaram a crescer diante da maior ação paradiplomática no cenário internacional. O conceito foi colocado nas Relações Internacionais por Panayotis Soldatos (1990; 1993; 1996) para identificar as atividades diplomáticas realizadas por agentes que não os Estados nacionais. Muitos pesquisadores se recusam a utilizar o termo devido a sua ideia de ação paralela – desconhecida ou concorrente – à diplomacia dos governos centrais (nacionais). Contudo, ainda que o tema seja melhor tratado no próximo capítulo, é preciso mencionar que a escolha por paradiplomacia se dá pelo fácil reconhecimento da comunidade acadêmica sobre o conteúdo do trabalho: ações de cidades nas relações internacionais, concorrentes ou não aos seus governos centrais.

Na presente pesquisa, se compreende a paradiplomacia como a ação municipal na esfera internacional, seja ela paralela – sem a participação do governo nacional –, seja ela em apoio com os demais níveis de sua nação – governos estadual e federal. A paradiplomacia não será tratada aqui apenas como atos de rebeldia ou ruptura (secessão) das cidades aos seus governos nacionais, como no caso de Flandres ou de Quebec (CRIECKEMANS, 2002). Deve-se reconhecer a paradiplomacia como um caminho possível para se alcançar interesses e ganhos ao bem-estar das comunidades locais. Nem tudo pode ser resolvido pelos Estados e, muitas vezes, a demanda das comunidades municipais acaba sendo deixada de lado por interesses mais emergentes, como os de soberania, segurança e economia internacional. Nesse sentido, a ação das cidades nas relações internacionais pode ser produtiva e positiva, tanto para as suas comunidades locais, como para ganhos relativos à sua nação, sendo parte de uma agenda de política pública local que se utiliza do campo externo para os seus interesses.

A Política Pública, como campo de produção do saber possui diversas vertentes, desde as mais tradicionais (como jurídicas e administrativas) até as neo-institucionais. Mas, de modo geral, as diversas concepções sobre o tema apontam para a compreensão do conceito de política pública próxima ao que Enrique Saraiva defende:

Um fluxo de decisões públicas orientado a manter um equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. [...] estratégias que apontam para diversos fins, todos eles de alguma forma desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. (SARAIVA, 2007, p. 28-29).

Observa-se que a política pública busca atender interesses de ordem ou mudança de acordo com os grupos que detém participação política. Isso leva a acreditar que em sistemas políticos onde o poder possui maior diálogo e canais decisórios com a sociedade, os resultados da política pública tenderiam a atender aos interesses do bem-estar coletivo. Contudo, em temas com menor interesse ou participação de grupos nos processos decisórios, as políticas públicas elaboradas tendem a se afastar do coletivo e a atender aos interesses de uma determinada elite. Nesse sentido, as instituições podem se mostrar canais importantes para a relação dos grupos de interesses nos processos

decisórios, tendo uma vasta literatura sobre o tema. Por isso, além da dimensão dos gestores políticos (prefeitos, vereadores, secretários, etc.), existe a dimensão institucional a ser investigada. Pesquisadores neo-institucionais, como Celina Souza (2006), defendem que as instituições, suas regras formais e informais, podem moldar a formulação e execução das políticas públicas e seus agentes.

Contudo, além dos estudos de elites e institucionais, é possível ver interferências de determinados grupos que não possuem participação direta nos processos decisórios, mas podem influenciá-los por meio do conhecimento, ou seja, de modelos advindos de grupos de conhecimento – ou mais conhecidos como comunidades epistêmicas. Dessa forma, além de gestores eleitos e indicados, intelectuais, empresários e outros profissionais podem promover modelos de desenvolvimento de políticas públicas.

Enquanto que Peter Haas (1992) traz o conceito de comunidades epistêmicas, como grupos de interferência nas ações dos agentes, nas Relações Internacionais, Emanuel Adler (2005) organizou alguns procedimentos para identificar esses grupos. Indivíduos com experiências e valores intelectuais semelhantes, como membros de um movimento ou escola de conhecimento podem levar à prática de suas ideias ao alcançar espaços de gestão ou se relacionar com gestores e instituições que participam da formulação da política pública. No caso da Cidade do Rio, isso poderá ser visto na relação entre Jordi Borja e César Maia, além dos diplomatas de carreira na Coordenadoria de Relações Internacionais da Cidade do Rio (CRI) e do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Retomando um pouco os preceitos de Nicolas Onuf (1989; 2002), os conceitos defendidos nas academias sobre os agentes acabam por criar expectativas que, em contato com os próprios agentes podem ser absorvidos e remodelam a realidade. Em outras palavras, a defesa epistêmica das capacidades e limitações de uma cidade nas relações internacionais, pode ser absorvida na prática e na formulação de políticas públicas por uma cidade que passa a reproduzir os conceitos e valores criados por grupos de conhecimento – como no caso do Grupo Barcelona e a Cidade do Rio de Janeiro a ser tratado mais adiante na presente tese.

Ainda sobre os diversos conceitos sobre a ação das cidades, como atuação municipal internacional (CNM, 2008), diplomacia federativa (PRIETO, 2004), política externa de governos subnacionais (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 103), cooperação descentralizada e outras tantas mais, cada qual tem sua função de ser, agindo como uma percepção válida nas pesquisas em que se inserem. Contudo, utiliza-se aqui o termo paradiplomacia para expor toda e qualquer ação das cidades cujo governo local ou outros órgãos e representações governamentais municipais estejam envolvidos. Aproxima-se, portanto, das definições de Stéphane Paquin (2004) que utiliza o conceito de paradiplomacia, ainda que criando subdivisões para cada tipo de ação (paradiplomacia identitária; paradiplomacia tradicional; e de integração) que nem sempre concordo plenamente. Mas também se aproxima da compreensão de paradiplomacia como uma política externa das cidades, como já colocava Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007). Desta forma, a paradiplomacia é aqui limitada às ações da cidade do Rio de Janeiro, tanto no âmbito local como no internacional, que tem algum direcionamento, diálogo ou interesse direto sobre as relações internacionais.

Partindo do pressuposto de que a paradiplomacia é uma forma de política externa – e esta, por sua vez, uma política pública – foi decidido apropriar-se aqui das orientações de autores já mencionados em seus estudos sobre a política externa dos Estados, como Helen Milner (1996; 1997). Mas, até que ponto essa transferência metodológica da compreensão do Estado pode explicar as cidades? Estados e cidades possuem diferenças como agentes políticos, como nas questões de soberania ou as limitações jurídicas nacionais. Cidades são livres de soberania (ROSENAU, 1990, p. 36), o que lhes confere maior mobilidade de cooperação nas demais agendas internacionais que não sejam sobre guerra e paz. Como entes subgovernamentais (subordinados a um governo nacional), em cada Estado se submetem a uma definição de sua liberdade diante das dinâmicas internacionais, como no Brasil em que a Constituição Federal de 1988 reconhece apenas ao Estado a responsabilidade e o direito de atuar nas relações internacionais (PRAZERES, 2004, p. 300). Mas as cidades nem por isso deixam de agir internacionalmente. Ainda que em uma “situação irregular”, o Estado brasileiro vem apoiando muitas ações internacionais de suas cidades (VIGEVANI, 2004b, p. 29).

Mas Estados e cidades também possuem semelhanças: ambos são agentes governamentais, possuem a responsabilidade de gerir o bem comum em seu território e para sua população, formulando políticas públicas. Da mesma forma que a política externa é considerada como uma política pública (RATTON SÁNCHEZ et al, 2006) em um cenário diferente do nacional, a paradiplomacia também pode possuir os mesmos gatilhos e estratégias, como obtenção de ganhos internacionais à sua população local (SALOMÓN, 2011). Dessa forma, salvo as questões de soberania e jurídicas (nacionais e internacionais), decide-se também por investigar a paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro como uma política externa resultante de dinâmicas externas e, especialmente, de dinâmicas internas.

Feitas as duas ressalvas iniciais – do porquê olhar para dentro do agente e da escolha do termo paradiplomacia – é preciso identificar o que olhar na cidade e como investigar fontes e dados para transformá-los em informação que auxilie na compreensão das estratégias adotadas pela Cidade do Rio nos últimos anos. Para tanto, opta-se pelas orientações da literatura sobre política externa e também da literatura acadêmica tida como construtivista. Alguns autores denominados construtivistas, como Alexander Wendt, apontam para uma percepção construída das dinâmicas e dos agentes nas relações internacionais. Essa escolha foi tomada devido às limitações de outras correntes de estudos internacionais, como o neorrealismo e o neoliberalismo sobre o interior dos agentes e dinâmicas sociais.

Enquanto que correntes realistas se prendem em demasia ao Estado e aos recursos de poder, e as correntes liberais até reconhecem outros agentes internacionais que não o Estado, mas não se aprofundam para além das instituições, o construtivismo possibilita um olhar de baixo para cima, de dentro para fora dos agentes internacionais (WENDT, 1999). Um olhar em que é possível partir do local para compreender as dinâmicas internacionais. Em estudos paradiplomáticos é possível associar a análise do interior dos agentes ao nível de análise internacional. Pode-se optar por identificar quem e em quais momentos as ações são tomadas e executadas (*process tracing*). Também é possível identificar a participação social nas tomadas de decisões ou na demanda por posicionamentos da gestão pública. Por fim, é possível, ainda, identificar o ambiente politicamente construído em que gestores, indivíduos e

instituições se relacionam e organizam a paradiplomacia de uma cidade. Essa última opção se mostra mais palpável em termos de dados para a pesquisa, sem, contudo, excluir as demais que se farão presentes nas investigações. Dessa forma, busca-se investigar o cenário político da Cidade do Rio de Janeiro para que, posteriormente, seja possível identificar gestores, indivíduos e instituições que se relacionaram sob a paradiplomacia da Cidade.

Como ponto de partida, investiga-se a construção política da Cidade com o intuito de compreender melhor a natureza do agente (Rio) e contextualizar as suas práticas paradiplomáticas diante da variável partidária – apontada por Mónica Salomón e Carmem Nunes, em sua pesquisa sobre Porto Alegre e Rio Grande do Sul (2007). De antemão é possível identificar que os partidos se alternam no poder municipal, mas diante da paradiplomacia algumas estratégias permaneceram, como a visibilidade internacional, por meio de grandes eventos, conferências, monumentos e marcas e marcos municipais (museus, reformas urbanas, propagandas etc.). Com isso, após investigar a alternância partidária e seu reflexo sobre a paradiplomacia, busca-se identificar seus gestores – prefeitos e secretários – no que aqui são agrupados como uma das variáveis políticas.

As fontes identificadas das variáveis da dimensão política de gestão são os próprios gestores, onde, por coleta de informações biográficas², se investiga: origem de nascimento e vivência; formação profissional, bem como os cargos anteriores ao exercício do mandato de prefeito ou coordenador da CRI; as ações enquanto prefeito ou coordenador; as ações após o término de seus mandatos; e se há algum tipo de relação entre esses indivíduos, que giram em torno de três prefeitos (César Maia, Conde e Eduardo Paes) e aproximadamente seis coordenadores. Esses dados serão obtidos por dicionários sociais, páginas oficiais do governo municipal, de suas páginas pessoais e entrevistas diretas ou com funcionários e pessoas próximas. Os dados não são difíceis de se conseguir, visto que todos são pessoas de vida pública, incluindo os diplomatas de carreira que coordenaram a CRI nos últimos anos. A partir desses dados será possível identificar, mesmo sem

² Não chega a ser uma prosopografia como feita em Ciência Política ou História dado baixo número de casos, mas ainda assim utilizarei das premissas de alguns de seus pesquisadores.

continuidade partidária, se há uma continuidade devido aos posicionamentos pessoais e de relações que desenvolveram no período mencionado.

Ainda olhando para o cenário da cidade, mas agora em relação ao exterior, examina-se a relevância de variáveis da dimensão mercado, como apontadas por Fernanda Sánchez (2001), em busca de respostas sobre as estratégias e o conteúdo da paradiplomacia do Rio. As fontes serão fornecidas pelos dados de mercado da própria cidade, bem como das empresas que participam consultivamente dos Planos Estratégicos (PE) e das ações paradiplomáticas do Rio, tanto de forma direta como indireta. Também são investigados dados sobre a cooperação entre os capitais público e privado na criação dos marcos municipais que se mostram presentes nos objetivos internacionais dos PE ou discursos dos gestores. Analisam-se, ainda, os processos de premiações conferidas por organismos internacionais – que, segundo Fernanda Sánchez, acabam por induzir na continuidade de modelos. Com os documentos e discursos oficiais da cidade e de empresas identificadas, tentarei expor relações entre os interesses e ganhos dos mercados relacionados ao mercado internacional de cidades (mercado do turismo, imobiliário, entretenimento etc.) com a paradiplomacia da cidade, tanto por esses mercados apontados por Fernanda Sánchez (2001), como pelas estratégias de visibilidade e captação de recursos e desenvolvimento de Michalis Kavaratzis (2004).

Por fim, tenta-se identificar agentes orientadores sobre as estratégias externas da cidade que denominarei de variáveis institucionais. Essa escolha de chamar de variáveis institucionais se dá pela existência de outras instituições envolvidas com a Coordenadoria de Relações Internacionais da Cidade do Rio de Janeiro (CRI), como demais secretarias, a Comissão Especial de Relações Internacionais da Câmara Municipal e os chamados *think tanks* (grupos de conhecimento), como o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) que tem a Prefeitura da Cidade do Rio como uma de suas mantenedoras. Tenta-se identificar agendas em comum das secretarias municipais, como da cultura, esporte, educação e urbanismo com a CRI. Também se observam as produções acadêmicas do CEBRI em que exploram o tema paradiplomacia, bem como se existe uma relação direta entre ele e a CRI. O Grupo Barcelona também será estudado, especialmente na primeira metade

dos anos 1990, quando orienta o conteúdo do primeiro Plano Estratégico (PE) do governo de César Maia. As redes internacionais de cidades e outros agentes da sociedade também serão investigados, como a Agenda 21 da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e as organizações não-governamentais Vivercidades e Viva Rio. De modo geral, esses agentes serão tratados como orientadores e parceiros institucionais sobre a prática da paradiplomacia, trazendo modelos e estratégias de ação internacional que serão observados se são postos em prática pela Cidade.

A partir dessas cinco dimensões – gestão política, mercado, institucional, internacional ou agentes externos e epistêmica – foi possível organizar as variáveis diante de cada cidade nas relações internacionais apontadas pela literatura, bem como identificar alguns indicadores mais específicos e algumas técnicas para coletar os dados. Com os dados coletados é possível, por meio do embasamento teórico-metodológico, transformá-los em informação sobre os casos analisados. A seguir expõe-se o modelo a ser testado na presente análise de caso sobre a Cidade do Rio de Janeiro, onde as cinco dimensões são organizadas em suas variáveis, indicadores e métodos de coleta de dados:

Dimensões	Gestão Política	Mercado	Institucionais	Agentes Externos	Epistêmica
Quais variáveis investigar	Relações partidárias; Partidos no poder; Gestores; Relações entre Gestores e demais Dimensões; Situação política infranacional; políticas públicas realizadas; Participação social	Mercados de Cidades (turismo, imobiliário, etc.); Setores Econômicos; Participação empresarial local; Demanda internacional	Instituições responsáveis pela paradiplomacia; Autonomia institucional; Corpo técnico especializado; relações interinstitucionais; Participação social	Redes Internacionais; Organizações Internacionais; Agendas Internacionais; Cenário Internacional	Comunidades epistêmicas; Origem dos modelos de ação; Think tanks;
Como investigar as variáveis	(Indicadores): Espectro político; Continuidades partidárias; Base de apoio político; Demanda e participação social (Técnicas): Prosopografia dos gestores; Redes de relações dos gestores; Entrevistas em profundidade	(Indicadores): Cenário do capital local; Participação nos processos políticos (lobby ou financiamento); Fins das políticas públicas (favorecimento por meio das ações políticas); PPP (parceria público-privada) (Técnicas): Redes; Análise Documental; Análise de políticas públicas	(Indicadores): Relação burocrática com os decisores; Regras formais e informais; Relações locais, infranacionais e internacionais; Formação e profissionalização do corpo técnico (Técnicas): Análise documental (atas, declarações); Prosopografia; Entrevista em profundidade; Modelos Institucionais	(Indicadores): Modelos de Boas Práticas; Temática dos Debates envolvidos; Premiações; Vínculos formais com organismos internacionais e sua natureza; Investimentos e empréstimos; (Técnicas): Análise Documental; Traçar o perfil de Ação Internacional	(Indicadores): Identificação dos modelos de práticas das Cidades; Principais conceitos defendidos nas práticas da Cidade; origem desses conceitos na literatura especializada e suas comunidades epistêmicas; parcerias ou avaliações dadas por think tanks; (Técnicas): Rede de indivíduos (gestores e intelectuais); Análise de conteúdo (da produção dos grupos e dos think tanks)

QUADRO 1: Modelo proposto na presente tese. Elaboração própria, 2016.

No modelo (Quadro 1, p. 29) é possível ver dois segmentos: quais variáveis investigar; e como as investigar. Vale ressaltar que cada dimensão é um conjunto de variáveis que, por sua vez, se sustentam por indicadores que podem variar de acordo com a cidade analisada. Na primeira dimensão, a política de gestão, é investigada a relação entre os gestores e a formulação das políticas públicas (política externa e, conseqüentemente a paradiplomacia da cidade), podendo ser utilizada a prosopografia ou estudos de redes, por exemplo, para detectar o envolvimento destes com determinadas temáticas em suas vidas pessoais e entre si. Os estudos partidários também podem apontar por rupturas e continuidades. Mas deve-se lembrar que cada qual, em cada caso analisado, pode ter maior ou menor grau explicativo sobre a realidade. Apesar da literatura apontar para descontinuidades paradiplomáticas na medida em que os partidos em oposição se alteram no poder municipal, grupos políticos (elites) podem pertencer a partidos distintos, mas compartilhar os mesmos valores e interesses sobre os resultados de políticas públicas.

Nas demais dimensões, como a de mercado, institucional, internacional ou agentes externos e epistêmica, a organização do modelo segue o mesmo padrão. Identificam-se variáveis na literatura especializada, seus indicadores e técnicas capazes de coletar os dados necessários para avaliação. No caso da dimensão institucional, por exemplo, que possui grande número de pesquisas sobre a interação das instituições nos processos decisórios – como já mencionado – é possível utilizar de modelos teóricos, como da escolha racional, teoria dos jogos e relações interinstitucionais para se alcançar os dados. Dessa forma, cada dimensão pode evocar técnicas de suas literaturas especializadas. O objetivo do modelo não é definir ou limitar as variáveis, indicadores e técnicas mais adequadas para os estudos da paradiplomacia. Ao contrário, o modelo se torna apenas uma compilação das variáveis e técnicas mais usuais na literatura especializada, estando aberto a contribuições.

De modo geral, as técnicas aqui utilizadas foram escolhidas para conseguir os dados necessários para a consulta de fontes tão diversas e que será a orientação do presente estudo de caso sobre a Cidade do Rio de Janeiro. Partindo das delimitações sobre os níveis de análise, apesar do trabalho se colocar como um estudo de Relações Internacionais, é defendida, mais uma vez, a análise conjunta com um nível local. Essa disposição reforça a

concepção de diversos outros colegas acadêmicos, nacionais e internacionais, de que os estudos de paradiplomacia não se encaixam no internacional apenas porque investigam ações externas de cidades, mas demonstra que as próprias relações internacionais possuem origens em diversos movimentos locais, que ganham proporção de acordo com seus reflexos. Em um mundo cada vez mais complexo de agentes e agendas, as cidades garantem seu espaço nas Relações Internacionais na medida em que contribuem com a construção de nossa atual realidade.

1.2 CIDADES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesse momento da pesquisa é importante expor algumas considerações sobre o início dos estudos de cidades diante das relações internacionais – que evocam outras áreas do conhecimento, como o Planejamento Urbano – e de suas atividades como agentes internacionais na história recente até alcançar espaços nas Relações Internacionais. Faz-se a ressalva de que nem todas as cidades do mundo agem hoje nas relações internacionais. Apenas uma parte tem demonstrado interesses e ações no cenário internacional. Sobre essas cidades, pioneiras nas relações internacionais contemporâneas, é que se devem expor alguns dos processos históricos que constituirão o cenário da paradiplomacia no século XXI.

Nos séculos XIX e XX diversas cidades localizadas em pontos estratégicos do desenvolvimento nacional ou do comércio internacional de empresas e Estados passaram a concentrar riquezas, núcleos de desenvolvimento intelectual, artístico e dinâmicas sociais mais complexas (FRIEDMANN, 1986; SASSEN, 2010), bem como se tornaram conhecidas como palco das principais decisões políticas, fóruns e tratados internacionais. Nesse sentido, muitas cidades, mesmo que historicamente tendo passado parte de suas responsabilidades e capacidade de ação política externa para seus Estados (DIAS, 2006), nos últimos séculos, muitas se colocavam como pontos de contato e palcos de dinâmicas internacionais.

Durante a Idade Moderna e início da Idade Contemporânea, muitas cidades em posições estratégicas das dinâmicas mundiais passaram a ser

cobiçadas em conquistas militares, a dar nomes aos tratados entre Estados e a sediar seus governos nacionais. Com o passar do tempo, essas cidades, colocadas como centros do mundo (cidades mundiais) por John Friedmann (1986), também passaram a sediar as organizações internacionais, a centralizar a produção de informações e das dinâmicas financeiras internacionais (com suas bolsas de valores) e a fortalecer redes na logística do mercado mundial (SASSEN, 2010).

Da mesma forma que as ações dessas cidades iam crescendo, especialmente das europeias e norte-americanas, interpretações de seus posicionamentos diante das dinâmicas políticas, econômicas, sociais e culturais no mundo se tornaram comuns em diversos campos do conhecimento ao longo do século XX. Autores como Patrick Geddes (1915), nos primeiros anos do século XX, e Peter Hall, nos anos 1960, inseriram nos estudos das cidades alguns conceitos que possibilitaram um ordenamento metodológico e uma evolução nos estudos sobre o papel das cidades no século XX. Dentre os principais conceitos estavam: a megalópole; a hierarquia urbana mundial; e a cidade mundial.

Patrick Geddes (1915) defendia que existiam cidades distintas umas das outras por sua estrutura urbana (tamanho urbanizado contínuo e no número populacional) e trouxe o termo megalópole para definir as grandes cidades hierarquicamente acima das demais. Em seu conceito de hierarquia urbana, Geddes (1915) criava uma escala de subordinação entre as diversas cidades em uma determinada região, onde: as pequenas cidades se subordinariam às cidades médias, que existem em número menor; e que, por sua vez, estariam subordinadas às cidades maiores, em número ainda menor, que detinham em si as decisões financeiras e políticas sobre as demais. Assim, se desenhava uma estrutura piramidal mundial onde, em seu topo, estariam sempre presentes as chamadas cidades mundiais. Em sua maioria, as cidades mundiais de Patrick Geddes eram europeias. Evidentemente que essa concepção conseguiu certa popularidade em um cenário internacional marcado pelo imperialismo europeu – Geddes era escocês.

Entretanto, o conceito de cidades mundiais, ou seja, “aquelas cidades que se ligam a uma ideia de centralização das relações humanas, políticas e econômicas, destacando-se das demais cidades no mundo” (GEDDES, 1915,

p. 32) fortaleceu o estudo científico sobre a cidade diante de outras cidades. Nesse início de século XX, cidades como Londres, Paris, Berlim e Nova York cresciam em sua malha urbana e, no caso das duas primeiras cidades, também cresciam em influência cultural sobre as demais cidades colonizadas por seus Estados no mundo (Inglaterra e França). Nesse princípio a natureza das cidades nas relações internacionais se limitava como palco de acontecimentos, fluxos e decisões. Desta forma, não se poderia afirmar que detinham autonomia e nem exerciam ações internacionais, mas apenas mantinham sua esfera político-econômica sensível aos acontecimentos internacionais e sobre outras cidades.

Todavia, Patrick Geddes possibilitou uma nova busca metodológica para se identificar essa pirâmide urbana mundial e, conseqüentemente, possibilitou a publicação de diversos estudos e listas classificatórias (*ranking*) das grandes cidades que concentravam em si as decisões mundiais, tanto sobre a política, como sobre economia e cultura. Sua relevância para os estudos de cidades e relações internacionais se coloca no conceito de cidade mundial que foi trabalhado ao longo de todo o século XX por importantes acadêmicos, como Peter Hall (*The World Cities*, 1966), Robert Cohen (*The New International Division of Labor, Multinational Corporations*, 1981) e por John Friedmann (*The World City Hypothesis*, 1986).

Se Patrick Geddes (em 1915) trouxe os primeiros conceitos sobre as cidades novecentistas, em relações de escala de influência – sobretudo financeira – Peter Hall (em 1966; 2005) investigou as cidades no topo da pirâmide mundial e, dentre alguns de seus critérios, estavam as análises sobre dados econômicos, demográficos, administrativos (política e instituições locais) e culturais. Peter Hall recuperou o conceito de cidade mundial de Geddes e passou a estudar os diversos palcos espaciais nas quais as dinâmicas financeiras e sócio-urbanas se desenvolviam nas décadas de 1960 e 1970, determinando o futuro das demais cidades no mundo.

Mas foi nos anos 1980 que a hierarquia mundial das cidades começou a ser reinterpretada e exposta numa relação financeira de centro e periferia, como mostram as subclassificações das cidades mundiais por Robert Cohen (1981) e por John Friedmann (1986, p. 71). Enquanto Patrick Geddes e Peter Hall elaboravam uma série de critérios para definir as cidades que ocupariam o

topo da hierarquia urbana mundial, Robert Cohen (1981) percebeu que esses estudos, apesar de discursarem sobre explicações mundiais, se limitavam aos centros urbanos financeiros ocidentais. Cohen então incluiu os novos centros financeiros asiáticos – como Singapura e Hong Kong – e ampliou os estudos sobre a hierarquia urbana mundial. Logo após Robert Cohen, Christopher Chase-Dunn (1985) defendeu, por meio de um estudo quantitativo nos Estados Unidos, a existência de um sistema onde apenas algumas cidades de fato detinham a acumulação do capital e do poder geopolítico regional, perpetuando tanto as posições hierárquicas, como desigualdades de desenvolvimento entre os núcleos urbanos.

Seguindo esses e tantos outros pesquisadores, o austríaco John Friedmann (1986) focou suas análises nas questões financeiras e de desenvolvimento econômico, identificando a existência de cidades que, além de centralizar o acúmulo de capital, comandavam as diretrizes da economia global nos anos 1980: sua hipótese da cidade mundial. A hipótese da cidade mundial (FRIEDMANN, 1986) se baseou, principalmente, na nova divisão do trabalho, fruto da globalização, como já havia mencionado Robert Cohen (1981). Friedmann identificava, através de sete características, as cidades que controlavam a economia mundial (1986, p. 70): I) integração com a economia mundial; II) centros de controle financeiro do capital mundial; III) funções de controle sobre os mercados dos setores produtivos de seu envolvimento; IV) acúmulo e concentração do capital internacional; V) ponto final de grandes rotas migratórias; VI) grande polarização de classes sociais e problemas advindos do sistema capitalista global; e VII) custos sociais em taxas que ultrapassassem a capacidade fiscal do Estado. A estrutura gráfica de Friedmann (FIGURA 1) é elaborada através da identificação das cidades centrais à hierarquia urbana mundial:

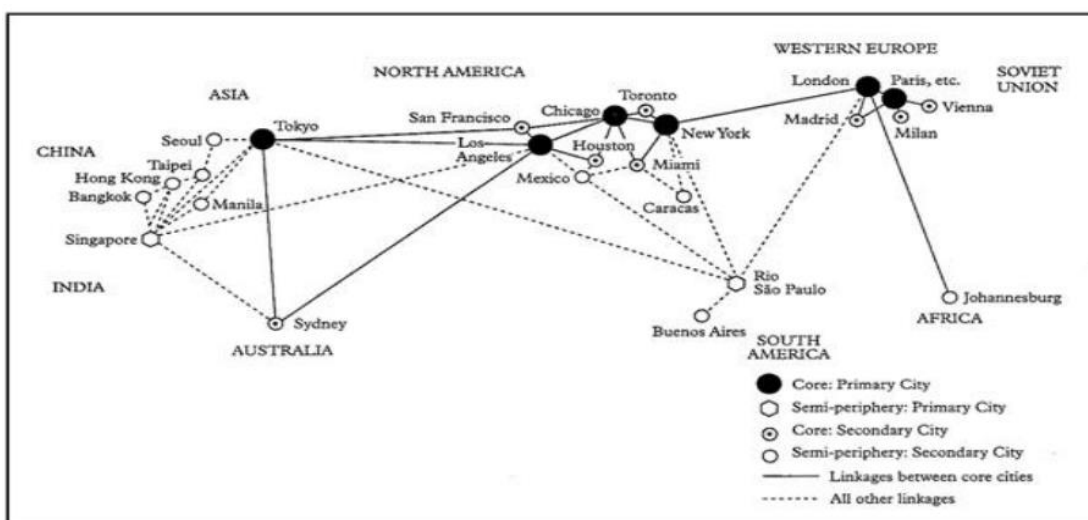


FIGURA 1: Hierarquia das cidades mundiais. Fonte: FIREDMANN, John (1986, p. 71).

Após identificar as cidades centrais primárias (Core: Primary City representadas por esferas negras) e as cidades semiperiféricas primárias (Semiperiphery: Primary City representadas por hexágonos) o autor traça rotas de relações diretas entre cidades centrais (*Linkages between core cities* representadas por retas negras de traço contínuo). Além das relações entre as cidades centrais, o autor traça outras rotas econômicas entre as cidades (*All other linkages*, representadas por retas negras de traço fracionado), inserindo mais cidades de menor importância nos fluxos econômicos mundiais e de maior papel nas economias regionais, como as cidades centrais secundárias (*Core Secondary City*, representadas por esferas pontuadas em negro) e as cidades semiperiféricas secundárias (*Semi-periphery: Secondary City* representadas por esferas vazias).

Identificam-se ao menos seis cidades centrais primárias nos anos 1980 (Nova York, Londres, Tóquio, Paris, Chicago e Los Angeles), relacionando-se com duas cidades centrais semiperiféricas primárias (Rio de Janeiro e São Paulo, compondo uma única área de influência, e Singapura) que, por sua vez, se relacionam mais diretamente com as cidades secundárias. Deve-se lembrar que o cenário mundial do período era dominado pela bipolaridade da Guerra Fria e cidades sob as políticas financeiras da antiga União Soviética ficaram de fora, especialmente por deduzir que já haveria certa influência do pensamento neoliberal e da Escola de Chicago. As cidades centrais primárias estabeleciam boa parte das regras e dos fluxos do sistema financeiro capitalista, assumindo

não apenas um posicionamento econômico, mas também ideológico do ocidente capitalista (FRIEDMANN, 1986, p. 70-73). As cidades semiperiféricas adaptavam o sistema e fluxos financeiros do capitalismo ocidental em suas áreas de influência, sustentando, assim, a hierarquia das cidades centrais.

Essa percepção das áreas de Urbanismo, Geografia e Economia, até meados dos anos 1980, criava mapas de centros urbanos mundiais onde as grandes decisões políticas e econômicas ocorriam em determinados espaços que, de alguma maneira, interfeririam nas estratégias globais. Assim, parte da literatura especializada passou a destacar cidades com alto poder capital e político nacional como centros internacionais. Esse foi o caso de Saskia Sassen (1991) e suas cidades globais, como Tóquio, Nova York e Londres. Contudo, nesse cenário apenas as cidades tidas como mais desenvolvidas e detentoras de alto recurso de meios de produção exerceriam algum tipo de influência nas dinâmicas internacionais. Saskia Sassen, iniciando seus estudos sobre questões sociais, ligadas à globalização, também se utilizou do conceito de hierarquia urbana nos anos 1980 e, junto com John Friedmann, trouxe novas propostas sobre o papel das cidades mundiais para a Sociologia e Relações Internacionais.

Saskia Sassen buscou reinterpretar os conceitos aqui já mencionados (GEDDES, 1915; HALL, 1966; COHEN, 1981; CHASE-DUNN, 1985; FRIEDMANN, 1986) diante da crescente relevância das cidades que passavam a agir, cada vez mais, por meio dos fluxos e agendas do cenário internacional dos anos 1990 e 2000:

A cidade, juntamente com a região metropolitana, é um dos espaços onde grandes tendências macrossociais se materializam e assim podem ser constituídas como objeto de estudo. Entre essas tendências, estão a globalização, o surgimento de novas tecnologias da informação, a intensificação de dinâmicas transnacionais e translocais e a presença e a voz fortalecidas de tipos específicos de diversidade sociocultural (SASSEN, 2010, p. 88).

Até Friedmann (1986), as cidades eram basicamente hierarquizadas de acordo com seu desempenho no jogo financeiro internacional, especialmente nas áreas da Geografia e do Planejamento Urbano. Todavia, na década de 1990, Saskia Sassen lança sua pesquisa *A Cidade Global* (1991) e permite, ainda que com forte ênfase no desempenho econômico-financeiro, enxergar

outros critérios para se identificar e classificar uma cidade na hierarquia urbana internacional, como por sua diversidade social. Saskia Sassen trouxe um novo conceito para as cidades mundiais anteriores, somando-lhes conceitos de sua interpretação sobre o processo contemporâneo de globalização, passando a chamá-las de cidades globais e as elevando de palco para agentes internacionais (1991).

Enquanto que a maioria das cidades mundiais eram as herdeiras dos processos de colonização e imperialismo, as cidades globais seriam fruto da globalização econômica, política e social (SASSEN, 1991). Muitas das cidades globais ainda seriam as antigas cidades mundiais, mas outras mais haviam surgido e se fortalecido, como latino-americanas, africanas e asiáticas (SASSEN, 2010). Essas cidades se manteriam em uma posição global de influência, não apenas sobre outras cidades, mas sobre dinâmicas internacionais, como as financeiras, culturais e políticas. A partir de Saskia Sassen (1991), os estudos sobre as cidades como agentes internacionais passaram a crescer. Seus trabalhos colocaram as cidades como agentes internacionais que interagem com os demais agentes e suas dinâmicas internacionais. Porém, ainda as olhando como unidades internacionais em uma estrutura de classificações, de acordo com as capacidades política, econômica e social – um traço das pesquisas anteriores dos urbanistas e economistas já mencionados.

De relevante, as tentativas de classificações indicam uma percepção de que existem diferenças entre cidades no mundo – de que elas podem ser unidades semelhantes, porém não são iguais. Isso contribui para um olhar sobre casos e suas especificidades. Contudo, em estudos generalistas e quantitativos, a tipificação se mostra necessária e a generalização uma prática aceitável.

Publicações recentes, como pela A. T. Kearney na *Foreign Policy* (2008; 2010; 2012; 2014), GaWC (1999; 2015) e The Global Cities Institut (2015) definem quais seriam essas grandes capitais do mundo contemporâneo e indicam diversos nichos de relevância diante de dinâmicas internacionais. Muitos estudos e considerações sobre cidades globais, por exemplo, prendem-se no fator econômico e de crescimento populacional, como as da GaWC e The Global Cities Institut. Outras, como a própria A. T. Kearney, em seus

indexadores, indicam áreas diversas relevantes para o interesse de pesquisas em novas agendas das cidades. Porém, nesses estudos gerais sobre o cenário global, a maioria acaba pesando muito mais nas características contábeis da cidade do que, de fato, para a natureza de ação das cidades – paradiplomacia.

É possível até arriscar dizendo que os estudos mencionados levam em consideração a posição das cidades em uma estrutura (de mercado e política) que determinaria sua natureza e comportamento. Pouco se olha para a formulação das políticas internacionais das cidades, em que cada uma seria um agente autônomo, capaz de exercer suas próprias atividades e escolhas no cenário internacional. Neste caso, vale buscar nas relações internacionais quais foram as ações das cidades como agentes internacionais na história recente, olhando menos para sua divisão internacional de posições, e mais para as práticas em coletivo que as colocaram como um novo grupo de agentes estudados nas Relações Internacionais.

Ainda em meados do século XX, muitos governos nacionais passaram a descentralizar responsabilidades políticas, permitindo com que outros agentes sociais (ONG's e empresas) e governos subnacionais (cidades, Estados de uma federação, províncias e regiões administrativas) pudessem tomar frente em ações cooperativas no cenário internacional. Mas por que isso ocorreu? Não existe consenso para responder a essa pergunta. Mas alguns pesquisadores, como Saskia Sassen (2010) e Reinaldo Ribeiro (2006), apontam para as dificuldades do Estado em gerir e atender a todas as demandas de sua população, bem como solucionar os desafios internacionais para além das agendas de segurança e soberania. Para esses pesquisadores, houve uma crise do modelo do Estado moderno que deu abertura e espaços a serem ocupados por novos agentes internacionais.

O enfraquecimento dos regimes totalitários na Europa e nas Américas durante o século XX, e o crescimento dos regimes democráticos ocidentais, bem como os processos de integração regional aceleraram a participação das cidades nas relações internacionais (SEGURA, 2001). O esgotamento do sistema de equilíbrio de poder na Europa ocidental, com as duas Grandes Guerras Mundiais, resultou no caminho da cooperação como uma possibilidade de paz e desenvolvimento no continente. Mesmo durante a Guerra Fria e sua tensão sobre o continente europeu, algumas nações como França e Alemanha,

gozavam de estabilidade econômica e se aproveitaram do deslocamento das tensões europeias para as potências URSS e EUA (KAGAN, 2003). Esse cenário propício à cooperação política e econômica trouxe consigo a criação da União Europeia e do modelo de integração regional que passou, pouco a pouco, a defender a criação de instituições de voz aos demais agentes sociais, como aos governos locais. As cidades e demais regiões dos Estados-membros passaram a ter voz na UE especialmente a partir da criação do Comitê das Regiões (1994) para os governos locais.

Ainda nos anos posteriores ao Tratado de Roma (1957), gestores subnacionais (locais) exigiam participação nas decisões sobre o futuro do bloco (UE) e suas organizações – CECA, EURATOM e CEE. Em 1988, a Comissão Europeia cria o Comitê Consultivo das Coletividades Regionais e Locais que, em 1994, torna-se o Comitê das Regiões (CR) instituído pelo Tratado de Maastricht (1992) como uma assembleia consultiva dos representantes locais e regionais da União Europeia. As pressões dos governos subnacionais, em participarem das decisões da União Europeia, evocaram o princípio da subsidiariedade por estarem mais próximos da realidade local em relação aos decisores institucionais do bloco. Consequentemente, os governos subnacionais defendiam ter maior conhecimento de causa na elaboração de políticas e na gestão de métodos para solucionar desafios comuns ao nível local, mais do que seus governos nacionais. Nesse ritmo, as cidades europeias passaram a agir internacionalmente com maior aporte institucional, tanto dentro, como fora da UE.

Paralelo ao processo de integração na União Europeia no século XX, nos Estados Unidos da América (EUA) os governos subnacionais gozavam de maior autonomia na construção normativa de suas unidades federativas, bem como na cooperação infranacional (interna ao Estado-nação). Cidades, distritos e outras organizações de seu sistema federativo (EUA) defendiam seus interesses diante dos seus pares e de seu governo nacional, tanto por meio do senado, como por meio de posicionamentos oficiais de seus gestores sobre as decisões do Estado e pela cooperação descentralizada. Nesse caso, a transferência de políticas públicas infranacionais mantinha-se como algo comum que, no século XX, também passou a transpassar as fronteiras de seu Estado-nação. Relações como entre a *United States Conference of Mayors*

(1932) com a Frente Nacional de Prefeitos (1989) do Brasil passaram a configurar uma constante nas trocas transnacionais de metas e medidas no continente americano a partir dos anos 1990.

Nesse sentido, nas últimas décadas muitos Estados teriam passado parte de sua soberania em ações internacionais para organizações intergovernamentais em diversos setores, mas também às cidades. Além disso, por meio dos regimes internacionais, exposto por John Ruggie (1982), outras organizações internacionais passaram a surgir para regular setores específicos das dinâmicas internacionais e que acabaram, como o Banco Mundial, se alterando e acolhendo demandas de outros agentes que não apenas seus Estados-membros – como as cidades. Em certa medida, o que ocorreu foi uma abertura de espaço dos Estados nas relações internacionais para a participação de outros agentes em busca de solucionar desafios comuns e a criar novos meios e procedimentos para atender às demandas nacionais, locais e regionais.

No caso das cidades, o cenário internacional, composto por diversos agentes internacionais, como as organizações internacionais, passou a permitir maior fluidez das demandas de cidades em ações conjuntas. Há a criação de redes e organismos próprios que as representassem perante os debates estatais nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, como a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), criada em 2004, que passou a ocupar uma cadeira na direção do Programa das Nações Unidas para Habitação (UN-HABITAT) da ONU. Além disso, cidades como o Rio de Janeiro, passaram a se relacionar diretamente com essas instituições, como no caso do empréstimo de 1,6 bilhão de dólares junto ao Banco Mundial em 2010, como será tratado no momento da análise de caso da pesquisa.

No caso das cidades brasileiras, tanto cidades como as redes europeias e norte-americanas internacionais se tornaram modelos de ação internacional. Essas redes e cidades europeias e norte-americanas vieram à América do Sul dialogar, negociar e cooperar com governos centrais e locais, especialmente a partir dos anos 1980 e 1990. O conjunto de normas, conceitos e possibilidades de ações presenciados nessas trocas orientavam e incentivavam cidades sul-americanas a buscar, em um primeiro momento, agir autonomamente (relações

bilaterais) e, em seguida, buscarem uma estruturação coletiva nos processos políticos da região – as redes internacionais de cidades.

Foi a partir da União de Cidades Capitais Ibero-americanas (UCCI), fundada em outubro de 1982, que as cidades do Cone Sul foram instigadas a pensar o processo de institucionalização dentro das prefeituras de agendas de política externa. Rio de Janeiro e Porto Alegre, ainda nos anos 1980, reformaram e criaram espaços institucionais para as suas relações internacionais. Nos anos 1990, a própria UCCI, por meio da ação de sua Sub-Regional do Cone Sul, incentivou a criação direta da Rede de Mercocidades (1995) para que as cidades da região pudessem ter voz nos processos de integração regional do MERCOSUL.

As cidades membros da Sub-Regional do Cone Sul da UCCI, em março de 1995, participaram do seminário *MERCOSUL: oportunidades e desafios para as cidades*. Logo após o evento, foi assinada a Declaração de Assunção, na qual ficou expressa a vontade por parte dos governos locais ali presentes de criar uma rede municipal nos moldes das redes europeias. Já em julho do mesmo ano, alguns dos governos locais da região assinaram o *Compromisso de Porto Alegre* “através do qual as cidades manifestaram a sua vontade de acrescentar seu protagonismo no processo de integração regional” (Mercocidades, 2012). Em novembro de 1995 foi assinada a *Ata de Fundação da Mercocidades* pelos prefeitos que “estariam convencidos de que o MERCOSUL precisava de maneira imperiosa dessas cidades para consolidar uma visão de autêntica cidadania partindo desde as sociedades locais” (Mercocidades, 2012).

Rio de Janeiro, Brasília (Brasil), Salvador (Brasil), Curitiba (Brasil), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), Montevideu (Uruguai), Assunção (Paraguai), Córdoba (Argentina), Rosário (Argentina) e La Plata (Argentina) foram as onze cidades fundadoras da Rede de Mercocidades que, por definição e objetivos gerais em seu art. 2 de seu Estatuto, pode perseguir alguns objetivos como: I) favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL; II) criar mecanismos de comunicação em redes, entre as cidades, a fim de facilitar o intercâmbio de experiências e informações, bem como ao acesso dos cidadãos aos centros municipais de investigação, desenvolvimento tecnológico e cultural; III) estabelecer e impulsionar convênios e serviços

recíprocos entre as diversas prefeituras e as redes que virem a se formar; IV) coordenar a planificação e promoção de ações vinculadas ao crescimento e progresso urbano das cidades; V) difundir uma cultura democrática e democratizadora (sic) a nível regional e nacional, estabelecendo uma relação mais estreita de cooperação para, através das prefeituras, definir políticas sociais adequadas; e VI) através de unidades técnicas de representação integrada, efetuar o inventário do patrimônio cultural e histórico das cidades do MERCOSUL, propondo medidas comuns que garantam sua preservação e difusão.

As áreas de atuação da Mercocidades buscam, inicialmente, cobrir todas que se encontrem sob as responsabilidades de gestão das autoridades locais, como serviços municipais tradicionais (saneamento, transporte etc.). Mas a rede também incentiva a criação de outras redes menores especializadas na região através de suas 14 Unidades Temáticas que cobrem as mais diversas áreas de ação. Todavia, seus membros expandem suas atuações para além do processo de integração regional do MERCOSUL e se interligam em outras redes e organizações internacionais de maior alcance, como a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA), fundada em 1981, e a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), fundada em 2004.

A FLACMA se define como “uma organização internacional, de direito privado, sem fins de lucro, com finalidade social e pública” (2012) de governos locais latino-americanos, vinculada institucionalmente à CGLU e cujas raízes foram estabelecidas no Capítulo Latino-Americano da União Internacional de Administradores Locais (IULA), em 17 de novembro de 1981. A unificação das três organizações mundiais de municípios – IULA, FEMCU (Federação Mundial de Cidades Unidas) e Metrôpoles – ocorrida na cidade de Paris, em 2004, resultou na criação da CGLU, cuja representação na América Latina e no Caribe passou a ser exercida pela FLACMA.

Dentre os objetivos da FLACMA (2012) destacam-se: I) representar os interesses dos governos locais, cidades e Associações Nacionais de Governos Locais (AGLs); II) estabelecer vínculos de cooperação com instituições que promovam o desenvolvimento e a democracia local; III) fortalecer e unificar todas as correntes municipalistas expressadas em distintas organizações; IV)

manter estreitas relações com sua organização matriz [CGLU] e instituições que conformam o sistema ONU, OEA e todos os organismos e organizações municipalistas do mundo; V) bem como defender a Declaração Mundial sobre Autonomia Local, as Declarações de Viena, de Istambul, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros acordos internacionais dirigidos a promover o desenvolvimento local na América Latina.

Já a CGLU representa aproximadamente “136 das 191 nações ativas na ONU, visto que suas sete seções regionais englobam mais de 1000 cidades em mais de 95 países” (CGLU, 2016). Existem também 112 AGLs associadas à CGLU, “representando quase todas as AGLs existentes no mundo” (CGLU, 2016), o que depõe favoravelmente à estrutura representativa da instituição e sua capacidade de atrair e absorver, cada vez mais, novos membros diretos que acreditam em sua eficiência como ator. Dentro de seus objetivos e definições, a organização se diz como “a voz unida e a defensora mundial dos governos locais democráticos, promovendo seus valores, objetivos e interesses através da cooperação entre governos locais dentro de uma comunidade internacional mais ampla” (CGLU, 2016).

Dessa forma, as cidades deram seus passos iniciais nas relações internacionais, defendendo cada vez mais o reconhecimento de suas competências diante dos demais agentes internacionais. Mas será que podemos tratar as cidades como unidades coesas ou como uma grande onda de um coletivo? Seus interesses também são os mesmos de uma para outra? Como visto nas tentativas de classificar as cidades e estruturá-las em uma ordem urbana e econômica global, as peculiaridades de cada uma foram vistas a partir do olhar externo, deixando de lado suas características particulares. Ainda que muitas cidades ajam em coletivo, como por suas redes e organizações internacionais, seus interesses podem ser distintos.

Nesse caso, é preciso olhar para cada uma de forma única, algo possível nos estudos de análises de caso. Os interesses que levam esses agentes locais às relações internacionais são historicamente diversos e as tentativas para compreendê-los mobilizaram pesquisadores de diversas áreas. De modo geral, muitos estudos apontam para as ações externas das cidades como uma busca por adaptação às dinâmicas políticas e de mercado internacionais (SÁNCHEZ, 2001; DIAS, 2006; SASSEN, 2010).

Alguns pesquisadores, como a professora Fernanda Sánchez, da Universidade Federal Fluminense (2001), e Michalis Karavatzis (2004), indicam que as cidades absorvem como interesses o que orienta o mercado. Para esses autores, haveria um mercado internacional de cidades, ou seja, cada cidade passa a competir pela atração de investimentos e sediar o maior número de produção financeira possível. Saskia Sassen, em *Sociologia da Globalização* (2010), também concorda com essa perspectiva. Porém, a autora acrescenta questões de demanda da própria sociedade. Segundo Sassen (2010), os gestores locais tentam acompanhar valores e dinâmicas impostas por grandes centros globais sobre suas necessidades de desenvolvimento e sobre os costumes de suas sociedades locais. Empresas transnacionais, por exemplo, afetariam os interesses das cidades sobre desenvolvimento e mercado, como visto em grandes reformas por adaptação à logística internacional, como na criação de portos, aeroportos, atendimento ao mercado de turismo, financeiro e o imobiliário.

Já para o professor Reinaldo Dias (2010), os interesses das cidades seriam mais do que apenas adaptações às dinâmicas internacionais ou de alguma estrutura internacional de mercado. Ainda que não se aprofunde no tema, Reinaldo Dias (2010) identifica dezesseis possibilidades de interesses locais presentes nas práticas paradiplomáticas. Esses interesses seriam: 1) Estabelecimento de vínculos com cidades-irmãs para promover interesses comuns; 2) Estabelecer escritórios permanentes em cidades no exterior, com o objetivo de captar investimentos, promover o comércio e divulgar o potencial turístico do local; 3) Assinatura de acordos e convênios no exterior com outros atores internacionais; 4) Promover a cooperação inter-regional multilateral e criação de associações inter-regionais transnacionais; 5) Participação em feiras e outros eventos internacionais de negócios visando à promoção de produtos, serviços, tecnologia, turismo do município; 6) Cooperação transfronteiriça entre territórios contíguos de diferentes Estados nacionais; 7) Participação nas delegações nacionais enviadas ao exterior em Conferências e outros eventos em missões envolvendo temas globais, com o objetivo de apresentar e defender os interesses específicos ligados ao território municipal; 8) Sediar eventos internacionais para promoção de comércio, turismo e atração de investimentos; 9) Participação em organizações de integração supra-estatais,

como o Mercosul; 10) Participar de Associações e redes mundiais de governos locais, como na Rede Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) e na Federação Latinoamericana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA); 11) Participar em Organizações de Governos Locais, nacionais, estaduais e internacionais que desenvolvam ações visando facilitar a gestão cooperação internacional nos municípios, como na Confederação Nacional dos Municípios, que tem um área responsável por promover a inserção internacional dos municípios brasileiros ou, a partir de novembro de 2009, no Fórum de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI) em Fortaleza; 12) Participação nas organizações internacionais intergovernamentais, muitas vezes na condição de observadores; 13) Participação e gestão de Centros de Informações e Negócios (Trade Point) que atuam como centros facilitadores para micro, pequenas e médias empresas, como o Trade Point de Campinas que é gerido desde 1999 pela Secretaria de Cooperação Internacional dessa cidade; 14) Cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária; 15) Assistência às comunidades vinculadas ao seu território no exterior, como no caso da Prefeitura de Governador Valadares (MG) que promove várias ações de apoio aos seus habitantes que trabalham nos EUA, prestando assistência e conforto aos familiares; e 16) Apoio a programas de capacitação e eventos de sensibilização para lideranças comunitárias e agentes multiplicadores, realizados por organismos multilaterais.

Por outro lado, Stéphan Paquin (2004) tenta reduzir todas essas possibilidades em apenas três tipos de ação: as tradicionais; as de integração; e a identitária. Na mesma linha de pesquisadores, como a professora Mónica Salomón, Carmem Nunes e David Crieckmans, Paquin (2004) coloca os interesses das cidades e suas motivações de acordo com a agenda de ação. Uma espécie de soma entre o cenário externo que ocorrem as ações e as demandas locais. Essas demandas poderiam ser por desenvolvimento, captação de recursos, trocas de modelos de políticas públicas ou até a secessão política – essa última tratada por David Crieckmans (2006) nos casos de Flanders, na Bélgica, e de Quebec, no Canadá. Mas essa redução, como em um exercício de tipificação, pode atender necessidades gerais de pesquisa, mas excluem detalhes e peculiaridades de cada caso. Dessa forma, mais uma

vez defende-se que, em estudos que buscam compreender a ação de um número pequeno de cidades, é melhor primeiro traçar o perfil de ações e agendas para só então tentar identificar quais são os seus interesses presentes em suas ações internacionais.

Ainda sobre os interesses, deve-se levar em consideração que também variam de acordo com a natureza dos agentes. Cidades são politicamente diferentes de Estados federados, províncias ou regiões e em cada nação essas diferenças podem ser maiores ou menores de acordo com suas responsabilidades constitucionais. A pluralidade de cada nação permite que traços culturais se desenvolvam independentemente de fronteiras políticas traçadas e mantidas pelos Estados. Quando um governo central legitima e apoia a atuação externa de seus entes federados esse, por sua vez, pode ampliar as frentes de negociação dos interesses nacionais. Ou seja, um número maior de cidades nas relações internacionais pode aumentar o número de agentes externos que, em teoria, visariam melhorar o bem comum nacional por meio da melhoria de suas realidades locais.

Dessa forma, identificar a natureza jurídica, social e política de uma cidade, bem como dos interesses que a movimentam é preciso recortar, dentro dos padrões estabelecidos pela literatura, pontos de observação. A história de uma cidade, sua constituição jurídica e seus processos políticos podem apontar pistas importantes. No caso de cidades cujos governos são transitórios, como nas democracias, olhar para os partidos e suas agendas no poder podem também indicar os interesses de um determinado período. Nesse sentido, algumas cidades podem alterar seus interesses e seu próprio comportamento como agente internacional diante das relações internacionais.

1.3 PARADIPLOMACIA EM ANÁLISE PELAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As cidades, assim como os Estados possuem semelhanças. Contudo, isso não significa que sejam iguais. As diferenças entre Estados nas Relações Internacionais possuem explicações que vão desde a natureza humana até as pós-estruturalistas. As diferenças entre cidades, como já visto, também foram apontadas por suas características econômicas, políticas e sociais (SASSEN,

1991; 2010). Já sobre as diferenças entre cidades e Estados nas Relações Internacionais, alguns pesquisadores, como James Rosenau (1990), colocam o peso da distinção no “ter ou não ter questões de soberania” ou no deter recursos de poder. Como agentes distintos, Estados e cidades acabaram se colocando como campos de produções distintas nas Relações Internacionais. Contudo, deve-se lembrar que ambos são agentes governamentais e podem ter muito mais semelhanças do que diferenças.

Desde o Tratado de Vestefália (1648) as bases do Estado moderno foram dadas a partir de ao menos dois princípios: a autoridade sobre um território e a não interferência de outros agentes externos em seus assuntos internos. Esses dois princípios básicos de funcionamento do sistema levaram, naturalmente, a um terceiro: a igualdade jurídica entre os Estados (DIAS, 2010). Essa igualdade jurídica expressaria a base tradicional de funcionamento do sistema internacional: um sistema de Estados. Em certa medida, as cidades possuem autoridade sobre seus territórios, mas estas se submetem a uma jurisdição superior – a do Estado. Nesse caso, na relação política entre Estado e suas cidades, a verticalidade da relação é a norma. Porém, ao se tratar de relações internacionais, as cidades em contato com outros agentes, como os Estados (que não os seus), acabam por questionar a exclusividade do Estado como agente governamental internacional.

No período dos dois primeiros debates acadêmicos das Relações Internacionais, na primeira metade do século XX, o Estado foi percebido como a unidade de análise relevante para se compreender as relações internacionais e o futuro das nações (CARR, 1939; MORGENTHAU, 1948). Teóricos do período, como Edward Hallet Carr e Hans Morgenthau, trouxeram concepções metodológicas iniciais para a compreensão das relações internacionais como um campo do comportamento dos Estados. Naquele momento, o Estado se colocava como o maior – e único – defensor (na esfera internacional) dos interesses coletivos de sua população. Nesse sentido, nos primeiros anos das Relações Internacionais, o que se debatia não era tanto os agentes possíveis a se envolver com as dinâmicas internacionais (organizações internacionais, empresas e cidades), mas sim a natureza e o comportamento da unidade predominante: o Estado.

Apenas na segunda metade do século XX, com os debates interparadigmáticos (neorrealismo e neoliberalismo), nos anos 1970 e 1980, e o debate entre estruturalistas e pós-estruturalistas, nos anos 1980 e 1990, é que os novos agentes se colocaram como relevantes por perspectivas teóricas das Relações Internacionais. No debate interparadigmático, entre o neoliberalismo, como de Robert Keohane e Joseph Nye (1977; 1997), e o neorrealismo, como de Kenneth Waltz (1979) e Stephen Krasner (1983), houve um reforço na compreensão do comportamento das unidades de análise por critérios externos. Ao olharem para a estrutura internacional, como fonte do comportamento estatal, estudos sobre a disposição, classificações e outras tentativas de se enxergar uma ordem na anarquia levaram a dois caminhos predominantes 'do que' e 'como' pesquisar nas Relações Internacionais.

Para Kenneth Waltz (1979), a anarquia das relações internacionais seria natural à estrutura e não significaria a existência de um caos, encontrando seu maior equilíbrio na bipolaridade da Guerra Fria. Waltz indicava que a multipolaridade, ou seja, diversas potências, seria um sistema mais frágil para as relações entre as nações, como teria ocorrido nos processos que culminaram com as duas grandes Guerras Mundiais. A estrutura internacional, de acordo com sua ordem (unipolar, bipolar ou multipolar) era a responsável pelas ações e interações dos Estados e, portanto, das relações internacionais.

Para Krasner (1983), os regimes internacionais também acabariam por reproduzir a estrutura internacional de poder, onde as organizações internacionais seriam apenas espaços burocráticos dos Estados – e para os Estados. Logo, para compreender as relações internacionais, mesmo de agentes como as organizações internacionais, era preciso olhar para a disposição dos recursos de poder entre os Estados. Dessa forma, na bipolaridade da Guerra Fria, muitos dos temas sobre novos agentes acabavam sendo colocados em segundo plano pelo neorrealismo. Empresas (GILPIN, 1975), assim como os regimes (KRASNER, 1983), acabariam agindo internacionalmente de acordo com as submissões dos Estados-parte em que atuassem ou sob a sombra de seus Estados de origem nas políticas externas. Em uma percepção estruturalista do comportamento dos agentes, os Estados, como agentes centrais, reproduziriam verticalmente as reações diante da

estrutura sobre os demais agentes menores, como os novos agentes. Segundo Emanuel Adler (1999, p. 203-204):

Realistas (Kaplan, 1957; Morgenthau, 1960) e neorrealistas (Gilpin, 1981; Waltz, 1979), despreocupados com as ofensivas "idealistas" sazonais que irrompem no debate sobre as relações internacionais, e munidos por filosofias da ciência positivistas e exclusivamente materialistas (com a exceção, talvez, de Mearsheimer, 1994/5), têm relutado em se engajar em polêmicas ontológicas e epistemológicas. Eles preferem explicar as relações internacionais como simples respostas comportamentais às forças da física que atuam em objetos materiais a partir do exterior.

Já o neoliberalismo, apesar de também reconhecerem o comportamento dos agentes como reflexo da estrutura internacional, indicava que essa estrutura se ordena mediante aos múltiplos canais e agentes – e que não seria mais aquela do sistema de Estados dos séculos anteriores. Robert Keohane e Joseph Nye, em seus trabalhos dos anos 1970 e 1980, perceberam dinâmicas transnacionais que fugiam ao controle dos Estados, bem como de interdependência complexa entre os Estados e suas sociedades. O grau de especialização de instituições como as organizações internacionais alteraram as relações internacionais dos Estados no século XX (KEOHANE; NYE, 1997, p.122-132). A interdependência complexa como um conjunto de relações em múltiplos níveis sociais do Estado e também por novos agentes teria contribuído para diminuir as incertezas sobre as práticas dos governos. Nesse caso, os Estados tenderiam a cooperar por ganhos relativos e a reconhecer a relevância de outros agentes internacionais. Mas, ainda assim, os neoliberais manteriam suas análises e formulações sobre o comportamento das unidades como respostas à estrutura externa. Para Adler (1999, p. 204-205):

Institucionalistas neoliberais evitam inteligentemente esse dilema [dilema epistemológico e ontológico] ao seguir a máxima weberiana de que interesses materiais e ideais, mais do que ideias, governam diretamente a conduta humana. Frequentemente, porém, "as 'imagens do mundo' que foram criadas por ideias, como guarda-chaves, determinam os rumos através dos quais a ação é impulsionada pela dinâmica do interesse" (Weber, 1958: 280). Assim como os realistas, os institucionalistas neoliberais consideram o comportamento [dos agentes] como sendo afetado por forças físicas externas.

Ainda assim, o neoliberalismo contribuiu para perceber o novo cenário das relações internacionais composto por outros agentes relevantes que não apenas os Estados. Os apontamentos de Keohane e Nye, sobre os processos

transnacionais (1977; 1997), em certa medida, apontavam para novas dinâmicas que perpassavam as ações dos Estados. Diferentemente do neorrealismo, o neoliberalismo trouxe possibilidades de reformulações críticas à exclusividade ou centralidade da relevância única do Estado nos estudos internacionais. Mas, ambas as correntes teóricas, neorrealismo e neoliberalismo, ainda se prendiam à estrutura e ao recorte de análise internacional, pouco olhando para dentro dos agentes em seus processos político-sociais (nível infranacional e local). Também pouco questionavam os modelos explicativos sobre a realidade que se baseavam apenas em uma estrutura externa e naturalmente dada sobre os Estados. Isto é, pouco se estudava o como os agentes percebiam a realidade e quem a construía como se apresentava.

Essa “ontologia” da estrutura anárquica (WENDT, 1992), ou seja, um dado naturalmente posto e princípio de qualquer pesquisa, passou então a ser questionada em sua concepção. Essa concepção das Relações Internacionais, estruturalista e ainda baseada majoritariamente no Estado, sobrevivendo na anarquia internacional, passa a ser questionada, sobretudo no pós-Guerra Fria dos anos 1990 e 2000, por teóricos classificados como normativistas, pós-estruturalistas e, em alguns casos, construtivistas. Segundo Mônica Herz (1997), após a Guerra Fria, as Relações Internacionais dividiram-se em três caminhos: os estudos institucionais; os estudos culturais; e os normativos. Nos estudos culturais e normativos, posições acadêmicas antes marginalizadas, passaram a ganhar espaço novamente nas Relações Internacionais:

Uma das mais marcantes heranças da hegemonia do pensamento realista e do estabelecimento do princípio da soberania como pilar do moderno sistema de Estados foi a marginalização de considerações normativas pela maior parte dos estudiosos de relações internacionais. [...] Dada a década de 80, acompanhando uma tendência mais geral, observa-se um movimento em direção à recuperação do debate normativo no campo das relações internacionais, seja a partir da crítica epistemológica da influência do positivismo, seja do debate sobre os valores da comunidade internacional. Com o fim da Guerra Fria e a realocação de temas éticos na agenda internacional, em função de pressões do movimento social transnacional ou como forma de racionalização e legitimação de políticas baseadas nos interesses econômicos e geoestratégicos das potências ocidentais, o debate sobre ética, moral e democracia tem sido revigorado. [...] Como sugere Kegley (1992), a necessidade de cooperação internacional impele-nos a revisitar a tradição idealista, ou seja, revisitar a crença de que práticas e instituições podem ser modificadas, gerando a reforma do sistema. (HERZ, 1997, s. p.).

O normativismo não necessariamente é uma perspectiva teórica, mas mais um posicionamento diante das Relações Internacionais. Porém, os posicionamentos reformistas sobre o cenário internacional normativo são encontrados em diversas perspectivas, como a construtivista. O construtivismo ganha espaço juntamente com outras perspectivas após o fim da Guerra Fria, especialmente questionando o como se pesquisar nas Relações Internacionais. Críticas sobre a ontologia da estrutura (WENDT, 1992) e defendendo a inserção de novos níveis e recortes de análises, como o das ideias e dos processos internos dos agentes (RUGGIE, 1986), contribuíram para a expansão do olhar internacionalista sobre a realidade. Ainda que não haja um consenso que a torne uma teoria tradicional, como o neorrealismo ou o neoliberalismo, diversos acadêmicos são classificados e considerados construtivistas. Para Emanuel Adler (1999, p. 201-203):

Nos últimos anos, muito se escreveu na literatura acadêmica sobre o papel das ideias nas relações internacionais. Esses estudos iniciaram um debate teórico entre "racionalistas" (principalmente realistas, neorrealistas e institucionalistas neoliberais) e partidários de epistemologias interpretativistas (pós-modernos e pós-estruturalistas, teóricos críticos no sentido da escola de Frankfurt e teóricas feministas) sobre a natureza da realidade internacional e como os estudiosos deveriam explicá-la. Gradativamente, porém, o debate passou a se concentrar em, e ser influenciado por, argumentos da abordagem construtivista. [...] Finalmente, faz-se crucial esclarecer, de uma vez por todas, que o centro do debate sobre o construtivismo não é sobre ciência versus interpretação literária ou "relatos", mas sobre a própria natureza da ciência social e, portanto, da disciplina de relações internacionais. [...] Suponha que você arremesse uma pedra ao ar. Ela pode ter apenas uma resposta às forças físicas externas que agem sobre ela. Porém, se você arremessar um pássaro ao ar, ele pode voar para uma árvore. Embora as mesmas forças físicas ajam sobre o pássaro e a pedra, uma quantidade massiva de processamento interno de informação afeta o comportamento do pássaro (Waldrop, 1992: 232). Finalmente, pegue um grupo de pessoas, uma ou várias nações e metaforicamente os arremesse ao ar. Para onde, como, quando e porquê eles vão não é inteiramente determinado por forças ou constrangimentos físicos; no entanto, de mesmo modo não depende inteiramente de preferências pessoais e escolhas racionais. Depende também de seu conhecimento compartilhado, do significado coletivo que eles atribuem à situação, de sua autoridade e legitimidade, das leis, instituições e recursos naturais que eles usam para achar seu caminho, de suas práticas, ou mesmo, algumas vezes, de sua criatividade conjunta. [...] Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material.

Dessa forma, o construtivismo parte do princípio que os pesquisadores das Relações Internacionais devem evitar generalizações ou a naturalização da ciência. Ou seja, agentes internacionais agem diferentemente porque são

diferentes e porque a tentativa de prever a racionalidade, presente em leituras como nas teorias dos jogos, não resultará sempre na mesma escolha, porque cada situação evoca agentes, dinâmicas e conhecimentos (ideias e conceitos sobre a realidade) distintos. Por exemplo, em âmbitos gerais, uma mesma regra não teria o mesmo efeito para todos os Estados em um regime (RUGGIE, 1986). A partir desse momento, pesquisadores como Alexander Wendt (1992), orientam olhar para os processos sociais dos agentes. Defendem que as dinâmicas internacionais e suas regras são postas de acordo com as ideias que surgem do meio social e de seus movimentos. No caso da anarquia, por exemplo, Wendt (1992) coloca que ela existe como tal como uma resposta às percepções e práticas dos próprios Estados – da mesma forma toda a estrutura tratada pelos neorrealistas e neoliberais assim se perpetua por não ser questionada.

Nesse mesmo período, nos anos 1990 e 2000, novas dinâmicas e agentes se colocavam no cenário internacional, demandando participação e soluções de desafios comuns, como as questões ambientais e financeiras. Diante de novas dinâmicas e desafios que precisavam ser respondidos no pós-Guerra Fria – e não encontravam explicações satisfatórias nas perspectivas tradicionais (neo-neo) – o construtivismo, assim como outras perspectivas teóricas marginais, passaram a ser aplicadas em estudos mais empíricos. O construtivismo, contudo, não é antagônico ao realismo nem ao liberalismo (ADLER, 1999), mas se coloca como uma tentativa de observar as intersubjetividades do mundo real em constante transformação.

Nesse momento a ontologia estrutural e as unidades de análise das Relações Internacionais passam a ser questionadas e há um retorno possível à compreensão das unidades (agentes) como reflexo de movimentos sociais e de outros níveis que não apenas o internacional. Em uma das vertentes construtivistas, como defendido por Alexander Wendt (1992), as Relações Internacionais seriam uma construção contínua dos agentes que nela atuam, partindo do nível mais próximo do indivíduo até as grandes construções de identidade. Não haveria recortes do campo de análise apenas a partir da atuação dos Estados e suas instituições internacionais, mas dever-se-ia olhar para todo o processo de construção, da esfera social interna ao(s) Estado(s) até a ação internacional em questão. As fronteiras terrestres nacionais seriam

concepções funcionais para outros campos de análise, com a geografia ou para determinar questões de soberania do Direito. Contudo, para Alexander Wendt (1992), a separação entre cenário interno e externo poderia prejudicar a compreensão de dinâmicas internacionais que teriam origens no interior dos Estados.

Contudo, o construtivismo nas Relações Internacionais não tem uma única origem. Derivado quase sempre de pensamentos críticos à ideia de uma estrutura rígida internacional a definir o comportamento das unidades de forma limitadora, muitos teóricos construtivistas desenvolveram pesquisas em diversas áreas internacionais com pressupostos bem particulares. Iniciando com temas sobre a construção da realidade pela linguística de Nicholas Onuf (1989; 2002), passando pela crítica à ontologia estrutural de Alexander Wendt (1992), dos regimes relativos de John Ruggie (1986) até os estudos de movimentos transnacionais e de comportamento dos novos agentes, com Thomas Risse-Kapen (1999), Kathryn Sikkink e Martha Finnemore (2011), o construtivismo se torna um conjunto de contribuições que ampliaram o campo de estudos internacionais para além do debate interparadigmático sobre a estrutura dos anos 1970 e 1980.

Da mesma forma que o Estado é fruto dos processos sociais (ou movimentos sociais), diversas outras representações poderiam agir nas relações internacionais. Organizações não-governamentais e cidades, por exemplo, poderiam ser essas novas formas de representação de um determinado grupo social. Obviamente nem todos os agentes sociais teriam interesses em agir nas relações internacionais, mas existe a possibilidade de cada agente em ação internacional alterar as dinâmicas internacionais de acordo com as dinâmicas que representa. Portanto, apesar de contribuições anteriores, o construtivismo ampliou o olhar sobre novos agentes e agendas internacionalistas. O próprio uso do conceito agente em detrimento de ator é dado pela capacidade de o agente agir sobre a realidade, diferentemente do ator que encena um papel dado.

Assim como o homem desenvolveu-se e construiu regras e valores sociais, como o próprio Estado, deve-se perceber as Relações Internacionais como um campo não-rígido, a ser interpretado a todo momento. Dada ação humana e de suas sociedades pelos mais diversos meios, novos agentes

surgem nos últimos anos em defesa de interesses de determinados grupos sociais, incluindo aqui os governos subnacionais, como muitas cidades e suas organizações internacionais. Se a concepção sobre a realidade é construída e, no caso das Relações Internacionais, construída hoje também pelos novos agentes, sobre eixos dados pelos antigos agentes – Estados e suas organizações – ela exige novas concepções de compreensão da realidade contemporânea. Novos agentes não necessariamente substituem os antigos, nem tão pouco se colocam obrigatoriamente como conflitantes. Haveria uma soma de agentes, agendas e dinâmicas que tornaram o cenário internacional mais plural e complexo em resposta às constantes mudanças sociais.

Segundo diversos autores, como Saskia Sassen (2010) e Reinaldo Dias (2010), o Estado contemporâneo enfrenta novas questões no âmbito global e não age mais isoladamente, articulando alianças, criando organismos internacionais e reconhecendo outros agentes – como organizações não-governamentais, empresas e cidades – como relevantes na busca da ação externa para ganhos internos (ao Estado) e conjuntos (entre os demais agentes e Estados externos). Segundo Reinaldo Dias (2010, s. p.):

Além disso, surgiram inúmeras contingências que questionam a capacidade absoluta dos Estados de manter a ordem interna com base, unicamente, nas premissas tradicionais de soberania. A realidade tem demonstrado que muitas decisões que afetam a população de um território determinado são tomadas no plano internacional e local sem, necessariamente, haver uma intermediação no âmbito nacional. Há uma realidade que não pode ser ignorada, que é o aumento da participação nas relações internacionais de atores não estatais, fenômeno que foi se acentuando nas últimas décadas do século XX, ampliando a interdependência recíproca e a necessidade de cooperação dentro da comunidade internacional. São diversos os objetivos que devem ser atingidos e que não podem avançar sem a participação dessa multiplicidade de atores, entre os quais estão: o aumento da atividade econômica, diminuir o aquecimento global, combater as epidemias, limitar a proliferação de armamentos, preservar a biodiversidade, evitar a disseminação do crime organizado e do terrorismo global, evitar a fome, entre muitos outros. Os temas que envolvem uma grande diversidade de atores aumentam sem cessar e formam uma rede de relações globais, configurando gradativamente uma teia de relações internacionais que inclui [o Estado], mas em muitos casos ocorre apesar do Estado.

Essa complexidade das relações internacionais contemporâneas, com diversos agentes, agendas e dinâmicas, passa a questionar os estudos que buscam explicar o internacional olhando apenas para o Estado. Diversos são os pesquisadores que apontam para uma ampliação da leitura sobre novos

agentes internacionais. Continuando com os apontamentos do professor Reinaldo Dias (2010, s. p.):

No âmbito externo a proliferação de organismos internacionais e intergovernamentais provocou uma limitação na atuação dos Estados. Além disso, deve-se considerar que os Estados não são os únicos protagonistas nas relações internacionais, há muitos outros atores no cenário internacional, como as empresas transnacionais, as organizações não-governamentais (ONGs) e os governos subnacionais (Provinciais, Estados, Municípios, Cidades etc.). Estes últimos, os governos subnacionais, estão se tornando protagonistas dos mais ativos no cenário global, embaralhando de tal forma a exclusividade detida pelo governo central nas relações internacionais, que surgiu um termo novo – paradiplomacia – nos últimos anos do século XX para denominar a ação exterior dessas instâncias de governo que não podem ser incluídas na diplomacia tradicional. A paradiplomacia serve para identificar as novas formas de relação com o exterior, cujo sujeito não é o Estado, e que são as ações empreendidas por Estados, municípios e cidades no plano internacional.

A ampliação das dinâmicas internacionais no século XX e de demandas que o Estado não mais conseguia dar conta, como presente nos estudos de processos transnacionais e de crise do Estado, diante de novos temas e da participação de novos agentes (DIAS, 2010; SASSEN, 2010), fez com que as cidades pudessem ocupar espaços internacionais de cooperação. Estas passaram a barganhar por maior participação conjunta nas decisões sobre o futuro de suas comunidades locais diante de seus Estados e organismos internacionais.

Dessa forma, com o maior número de temas debatidos, desafios e oportunidades no cenário internacional, os estudos sobre cidades se colocam na pauta como relevantes. Isso ocorreria na medida em que as cidades também podem ser agentes internacionais, como reflexo dos processos sociais locais. É inevitável perceber as diversas estruturas internacionais construídas pelas cidades nos últimos anos, como a CGLU e, independentemente de sua relevância no jogo de poder internacional, a sua existência já exige todo um repensar sobre as relações internacionais contemporâneas. Esse repensar, por conseguinte, exige a reflexão sobre as Relações Internacionais que o construtivismo (dentre outras perspectivas teóricas) possibilita.

Estudar dinâmicas internacionais, muitas das vezes é retornar às origens em seus níveis nacionais, locais e, em alguns casos, do indivíduo. Não haveria, portanto, fronteiras entre o cenário social nacional e o internacional. Dentro dessa perspectiva algumas vertentes construtivistas passam a explorar, não só

as limitações de se olhar apenas para a estrutura, mas também a crise do Estado. Para autores construtivistas (KECK; SIKKINK, 1998), os movimentos transnacionais seriam muito mais do que novos atores como defendem os neoliberais, mas sim novos agentes remodelando a estrutura. Martha Finnemore, Margaret Keck e Kathryn Sikkink, por exemplo, defendem as relações transnacionais como um despertar da consciência de ação coletiva por diversos meios sociais (agentes), como no caso das organizações não-governamentais (KECK; SIKKINK, 1998). O efeito bumerangue utilizado por Keck e Sikkink (1998) demonstra como as ONGs se mobilizaram para superar desafios no continente africano, perpassando Estados e mobilizando diversos agentes internacionais.

Tanto Martha Finnemore quanto Margaret Keck e Kathryn Sikkink defendem o fortalecimento e o aumento das relações transnacionais para sanar diversos desafios sociais ao nível internacional. Dado esse cenário, os agentes não-estatais interferem nas dinâmicas e regras do jogo, alterando parte da estrutura que se diz em equilíbrio apenas pelas relações de poder entre os Estados. A ação coletiva e coordenada de agentes não-estatais fortalecem dinâmicas intervenientes às relações internacionais tradicionais – interestatais – e exigem uma interpretação mais plural e ampla das Relações Internacionais Contemporâneas. Logo, a estrutura internacional mostra-se mais flexível do que a defendida pelas correntes teóricas que predominaram por boa parte do século XX, como o realismo estrutural.

Além da construção constante das relações internacionais contemporâneas, cada agente possui características próprias. Desde interesses particulares, como empresariais, passando por de grupos sociais como as ONGs (que não necessariamente representam os interesses de toda a sociedade), até alcançar as representações governamentais, como cidades, Estados federados e o próprio Estado-nação e suas organizações internacionais, os agentes internacionais contemporâneos interferem distintamente nos processos internacionais. Alguns desses estudos construtivistas aplicados, como de Margaret Keck e Kathryn Sikkink (1998), possibilitam compreender como os novos agentes internacionais passam a interferir nas relações internacionais, incluindo nas relações entre os Estados.

Mas o conceito de novos agentes agrupa uma infinidade de unidades com naturezas sociais distintas.

Dada a necessidade de instrumentalizar pesquisas, o processo de classificação de agentes por naturezas e interesses acaba por levar a grupos distintos de análise, como o dos governos subnacionais e seu subgrupo: as cidades. Não necessariamente só por serem fruto de processos sociais é que as cidades representariam os interesses de toda a sua sociedade nas relações internacionais. Muitas vezes as cidades representam alguns grupos sociais, como gestores e classes. Como agentes governamentais e subnacionais, as cidades são reunidas no grupo de agentes (ROSENAU, 1990): misto, livre de soberania, dado à cooperação entre seus pares e exigente quanto ao futuro de sua comunidade local.

Sobre soberania, de fato muitas cidades no mundo não gozam dessa premissa, cabendo apenas aos seus Estados tratar dessas questões internacionalmente. Contudo, nem por isso outras questões não se mostram tão relevantes quanto. Questões sanitárias, de qualidade de vida e direitos humanos, bem como de desenvolvimento econômico e social também podem ser encaradas como uma garantia fundamental dos governos representativos. Seja pela crise do Estado (SASSEN, 2010), seja pelo aumento da conscientização e demandas sobre novos temas nos movimentos sociais, o local é exposto a desafios e oportunidades internacionais. Garantir o bem comum do local, hoje, também perpassa pelos fluxos internacionais como ação e sensibilidade. Da ação se coloca que as cidades não vão às relações internacionais, elas já se encontram no espaço global, apenas tomam consciência ou não. Da sensibilidade é possível observar que hoje, diversos desafios e oportunidades batem à porta das cidades, como fluxos de refugiados ou demandas por adaptações urbanas e logísticas ao mercado global.

Agentes subnacionais, como as cidades, retomariam um espaço que já haviam ocupado antes do surgimento do Estado moderno. Segundo Saskia Sassen, as cidades retomam para si o poder sobre políticas locais, sobretudo pelo enfraquecimento do Estado liberal (2014) em sustentar um modelo de desenvolvimento social baseado na exclusão humana. O Estado, como a tradicional unidade de análise das Relações Internacionais, por tempos, já é

permeado e transpassado por movimentos sociais e agentes que questionam sua soberania (GRUGEL, 2002). No caso das cidades, como agentes mistos – governamentais, mas livres de soberania – sua ação não necessariamente questiona a soberania de seu Estado – governo central ou nacional –, mas questiona sua eficiência ao expor necessidades locais no campo externo.

Mas seria possível uma ação autônoma de governos subnacionais sem relacionamento com seu Estado? Reinaldo Dias (2010) defende que não. A paradiplomacia, pela sua própria definição, não pode existir sem uma estrutura de relações trilaterais envolvendo o governo central, o governo local ou regional e os agentes estrangeiros (DIAS, 2010). A natureza da paradiplomacia pode ser descrita através da análise da essência dessa inter-relação entre esses três agentes (cidade, Estado e estrangeiros). Contudo, mais uma vez, essa relação trilateral não pode ser confundida com orientações e imposições do Estado sobre ações externas de suas cidades. O que se coloca em questão aqui é a autonomia de uma cidade, por exemplo, que sempre estará inserida dentro de um Estado, mas que nem sempre sua ação externa dependerá de seu governo central ou da máquina governamental nacional.

Utilizando-se do princípio da subsidiariedade (SEGURA, 2004), por exemplo, as cidades legitimam sua participação nas dinâmicas internacionais para que melhor superem desafios comuns às demandas locais. Demandas locais, que deveriam ser atendidas pelo próprio Estado, acabam orientando a gestão local a buscar outras fontes de ajuda e recursos. Mas também existe a ação pela participação sobre o futuro do local, que muitas vezes é debatido apenas pelos Estados. O princípio da subsidiariedade, como exemplo tanto da busca por sanar desafios locais, como por dar voz na participação de debates antes restritos aos Estados (como a integração regional), surge nos discursos de agentes subnacionais europeus. O princípio se tornou uma norma jurídica da União Europeia ainda nos anos 1970 e, nos anos 1980 e 1990, o conceito passa a ser evocado por agentes subnacionais em outras regiões do globo.

Cidades sul-americanas utilizaram-se do princípio da subsidiariedade para legitimar a criação da Rede de Mercocidades (1995). Com apoio da União de Cidades Capitais Iberoamericanas que agrupava cidades sul-americanas e europeias no Seminário de Assunção (1995), a Rede foi criada para defender a voz dos governos locais diante dos debates e processos internacionais – entre

os governos de suas nações. Além da voz, o compartilhamento de possibilidades criativas de gestão sobre diversos temas levou à cooperação descentralizada – sem a participação hierárquica (vertical) dos governos nacionais em seus processos decisórios. Mas, para além da integração regional, a ação das cidades encontram-se nos mais diferentes campos das relações internacionais, desde a ação autônoma solitária, até por meio da criação de redes mundiais, como na junção de três redes de cidades que, em 2004, se uniram na forma da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

Porém, os estudos sobre a atuação das cidades nas Relações Internacionais centram-se por demasiado na existência e atuação de órgãos específicos de política externa, como secretarias e coordenadorias, ignorando outros meios institucionais e sociais de se fazer presença nas dinâmicas internacionais. A existência institucional de um órgão gestor de assuntos internacionais pode colaborar com a preocupação de prefeituras diante de dinâmicas e oportunidades internacionais. Contudo, esse apoio não confirma a existência de uma atuação nem é necessário para sua existência, visto que a cidade possui diversos órgãos, instituições públicas e privadas, empresas e diversas organizações sociais que representam formal e informalmente o local no âmbito internacional. Portanto, cabe ao pesquisador identificar se há uma atuação municipal planejada e, se sim, quais órgãos do governo tornam-se responsáveis e em quais dinâmicas com os demais agentes sociais se inserem.

Ainda que a atuação de uma cidade não possa ser reduzida a uma agenda de governo ou existência de instituições especializadas, o poder público pode atuar de forma a alinhar-se às demandas e atuações desses diversos agentes sociais. Assim como a política externa de um Estado é construída pela interação de diversos agentes infranacionais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), a atuação de muitas cidades também pode ser percebida dessa forma. Independente da classificação de natureza nesse momento – paradiplomacia, política externa federalista, diplomacia municipal, cooperação descentralizada, relações intergovernamentais e tantas outras – a orientação política da atuação de uma cidade nas relações internacionais deve ser vista também como resultado de dinâmicas que transpassam o local.

Essa falha, ao olhar apenas para a agenda oficial de uma instituição local que cuida da paradiplomacia da cidade, pode comprometer análises que almejam ter uma compreensão ampla sobre a atuação externa de uma cidade. Visto que os governos municipais também praticam outras políticas públicas que visam o cenário internacional, como as realizadas ao nível local. Exemplos dessa dinâmica estão presentes em casos como a criação de novos aparelhos urbanos à cultura e ao turismo ou apoio às ‘vocações’ econômicas da cidade. Em ação coletiva e autônoma, essas unidades passaram a tratar de temas diversos de seus interesses e também de forma coordenada. Segundo debates e propostas de estudos internacionais, como de Fernanda Sánchez (2001) e Saskia Sassen (2010), o cenário internacional está em transformação com a intensificação dos processos transnacionais e da globalização que exigem uma amplitude de percepção dos analistas internacionais para novos agentes e suas dinâmicas.

As cidades podem agir tanto em conjunto com seu governo nacional ou central, como autonomamente a ele. Essas ações são denominadas hoje como paradiplomacia (diplomacia paralela aos governos centrais). Em alguns casos, também são chamadas de protodiplomacia (diplomacia secessionista ao governo central) como identificado em Quebec e em Flandres por David Cricemans (2006). O conceito de paradiplomacia origina-se dos trabalhos de Panayotis Soldatos (1990) para designar atividades diplomáticas realizadas por outros agentes que não o Estado que, em seus estudos, representavam as relações entre unidades federativas. Seu termo seria a junção entre as palavras ‘paralelo’ e ‘diplomacia’, que reforça a sua natureza autônoma diante de um governo central (Estado). Contudo, nem sempre é observada a presença de uma paradiplomacia na ação externa de uma cidade.

Muitas vezes e sobretudo em casos brasileiros, as cidades recebem apoio de outras instâncias governamentais, como estadual e federal, para alcançar seus objetivos na política externa. Nesse caso o conceito de paradiplomacia até poderia ser empregado, mas também poderia indicar erros de interpretação ao estar associado tradicionalmente a uma ação paralela, ou seja, sem participação do governo central. Contudo, atualmente, toda ação externa de uma cidade pode ser mencionada como paradiplomacia. Isso se dá

porque o termo “paradiplomacia” surge para compensar a insuficiência do vocábulo “diplomacia” e tantos outros ao serem aplicados às cidades.

O termo paradiplomacia surge ao final dos anos 1970 com as discussões sobre o “novo federalismo” (AGUIRRE, 1999). Ivo Duchacek, da Universidade da Cidade de Nova York, e Panayotis Soldatos, das Universidades de Paris e Livre de Bruxelas, foram os primeiros a utilizarem o termo (DIAS, 2010) e a definirem o campo de ação das cidades internacionalmente como uma prática crescente. Ambos compreendiam a paradiplomacia como a ação externa de relacionamento de governos subnacionais, como as cidades. Das relações com outros governos subnacionais, passando por iniciativas autônomas e coletivas até as relações com outros agentes não-subnacionais, como Estados e organizações internacionais, se colocavam como as dinâmicas possíveis desse novo grupo de agentes. Não novos nas relações internacionais, mas novos na forma como se inseriam no sistema contemporâneo dos Estados.

De modo geral, Duchacek (1990) e Soldatos (1990) defendem que o prefixo “para” (de paralelo) se deve à complementariedade de ação dos governos subnacionais junto aos seus governos centrais (Estado). As cidades, por exemplo, tenderiam a produzir ações internacionais que não se colocariam em conflito com as atividades de política externa de seus Estados nacionais. Mas para toda regra existem as exceções, como mostrou David Criekemans (2006) sobre as ações de secessão da região de Flandres na Bélgica ou com o caso de Quebec no Canadá. Em ambos os casos, por momentos os governos subnacionais belga e canadense se colocaram opositores políticos à unidade nacional, exercendo atividades críticas no cenário internacional. A essas ações, buscou-se denominar protodiplomacia, ou seja, uma diplomacia por autonomia, que levaria a algum grau de protesto ou ruptura político-cultural.

Soldatos ainda sugere que (1990, p. 35): as atividades externas dos governos subnacionais podem ser consideradas paradiplomáticas quando há elementos constitutivos de política exterior (instituições locais específicas para relações externas, agendas de ação externa, etc.), bem como agentes que executem essa política (instituições, secretários, diplomatas, gestores e outros representantes). Nesse mesmo sentido, de acordo com Duchacek (1990, p. 14-15) as atividades paradiplomáticas incluem: manter escritórios permanentes em

outros Estados, realizar viagens de promoção e divulgação no exterior, participar de feiras de comércio e investimentos, estabelecer zonas de comércio exterior, e participação de representantes dos governos não-centrais (subnacionais) no trabalho das organizações e conferências internacionais. Ou seja, para que haja paradiplomacia exercida por uma cidade é preciso existir algum grau de institucionalização, contendo um órgão de gestão e de execução de objetivos internacionais.

O conceito de paradiplomacia, contudo, possui outras indicações, como mostram as tentativas de ampliação por Elói Senhoras, Fabiano Moreira e Claudete Vitte (2008):

Quadro 2: Tipos de Paradiplomacia

Paradiplomacias	Agentes
Ministerial	Instituições do governo central, como do legislativo e judiciário, ministérios e outras instituições que não detém a representação formal da nação no exterior.
Subnacional	Cidades, regiões, províncias e outros governos subnacionais.
Epistêmica	ONGs, universidades, sindicatos e outras representações intelectuais ou de ideias.
Empresarial	Empresas transnacionais e demais agentes do segundo setor (privado).

FONTE: SENHORAS, Elói et al, 2008, s. p..

Mas, na presente pesquisa, será usado apenas para tratar dos governos subnacionais, ou seja, agentes governamentais locais em interações com outros agentes, como empresas, Estados, organizações internacionais e ONGs. Essas tentativas de classificações são vistas em diversos trabalhos, mas acabam apenas ordenando práticas e não necessariamente explicando como elas se dão. Em uma tentativa de compreender como a paradiplomacia ocorre, questionamentos como do ‘por que das cidades e regiões atuam nas relações internacionais’ estão presentes nos primeiros passos da pesquisa. A esses questionamentos podem ser respondidos diante das áreas de interesses – econômica, política e cultural (KEATING, 2002).

Já na classificação da paradiplomacia de Stephane Paquin (2004), os interesses estão presentes e apontam para três possibilidades: paradiplomacia clássica, de integração e identitária. Nesse caso, os interesses em cooperar e captar recursos financeiros internacionais seriam tidos como ações

paradiplomáticas clássicas e de interesses econômicos, por exemplo. As identitárias se aproximariam da protodiplomacia e da secessão de identidade política da cidade (ou região) da identidade política da nação maior ou do Estado. Já as de integração estariam relacionadas às práticas que ocorrem em diálogo com blocos de integração regional, como no Mercosul pela Rede Mercocidades. Mas ainda assim, como toda classificação, apontam para o que já foi feito e como ordenar as ações diante de critérios de agendas e processos.

As cidades, ao agirem nas relações internacionais, buscam algum tipo de benefício (SOLDATOS, 1990; PAQUIN, 2004; SASSEN, 2010), seja econômico, político ou social de acordo com seus gestores. Esses benefícios e as estratégias em buscar algum desenvolvimento, por exemplo, podem ser definidos apenas por seus gestores e especialistas burocratas. Dada a diversidade de cidades e suas constituições políticas, econômicas e sociais, apenas olhando para cada caso é que se pode enxergar possibilidades e limitações de cada conceito da literatura especializada. Dessa forma, cada cidade apresenta, em um determinado período de tempo, uma agenda própria de interesses internacionais. Ainda que haja em coletivo, como pelas redes de cooperação, é possível identificar diferenças de agendas e atividades.

Sobre as diferenças entre as agendas entre cidades e seus governos centrais, enquanto que os Estados, por suas questões de soberania (ROSENAU), lidam com temas da alta política (*high politics*), como segurança nacional e defesa, as cidades tendem a agir nos temas secundários (*low politics*), como na proteção ao meio ambiente (como na rede C40), captação de investimentos (como pelo Banco Mundial), no turismo (na criação de marcas e marcos municipais), intercâmbio cultural (Agenda 21 para Cultura da CGLU) e cooperação para fomentar políticas públicas locais (como pelas redes especializadas), por exemplo. Portanto, é possível compreender a paradiplomacia como um movimento de descentralização da gestão das relações internacionais (DIAS, 2010) que proporciona um desafio aos estudos das Relações Internacionais.

A cooperação descentralizada geralmente tende a ser de natureza paralela ao governo de seu Estado. Por muitas vezes governos locais atuam nas relações internacionais em cooperação excludente à participação de

governos nacionais (ou centrais) para não perder a autonomia da dinâmica ou mesmo por ausência do Estado diante das questões tratadas. A cooperação descentralizada por cidades seria definida como uma relação de cooperação entre agentes sem hierarquias (verticalizada). A presença de governos nacionais, federais ou estaduais poderia inibir ou coibir a ação de seus governos locais, como as cidades. Dessa forma, a cooperação descentralizada e em redes estabelece relações horizontalizadas, ou seja, sem a presença de agentes em maior nível de poder sobre os demais.

A cooperação descentralizada torna-se uma realidade comum no cenário sul-americano que goza de diversas redes de governos subnacionais, como a Rede de Mercocidades criada em 1995 por cidades da região que queriam maior voz e participação nos processos de integração regional. Mas ainda assim existem as ações autônomas, de forma livre que não necessariamente limitam-se às trocas de modelos de políticas públicas e posicionamentos dentro de redes horizontais. Assim como a paradiplomacia não se limita à cooperação descentralizada, pode-se dizer que muitas cidades exercem atividades internacionais planejadas institucionalmente por seus gestores e que lidam diretamente com as diversas naturezas de agentes e dinâmicas externas à cidade e às fronteiras de sua nação. No caso de compreender que as cidades exercem uma política externa municipal livre das questões de soberania.

Noé Cornagio Prieto (2004, p. 251) também tenta definir a paradiplomacia como o envolvimento dos governos subnacionais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (ad hoc), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, que promovem resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. Se os Estados possuem um corpo diplomático para exercer boa parte de suas relações exteriores, no caso das cidades qualquer outro grupo de gestores e profissionais poderia fazer o mesmo.

Nesse sentido, a presente pesquisa utiliza o termo paradiplomacia para ilustrar toda e qualquer ação governamental de uma cidade realizada em processos ou com fins no âmbito internacional, ou seja, externo à cidade e ao seu Estado. Por isso é importante olhar para dentro da cidade e identificar os

agentes locais sociais (não confundir com as cidades), como prefeitos, secretários, instituições, empresas e sociedade civil organizada. Para Reinaldo Dias (2010), os agentes encarregados das negociações paradiplomáticas não são somente diplomatas, no sentido tradicional do termo, mas outros tipos de funcionários que, muitas vezes, atuam de maneira idêntica aos diplomatas, como funcionários municipais, secretários, enviados e especialistas diversos em relações internacionais. Logo, o corpo de funcionários da paradiplomacia de uma cidade também pode refletir em sua natureza de agenda e execução das ações. Nesse caso, basta identificar quais seriam esses corpos da paradiplomacia em uma cidade. Por isso, é importante olhar para dentro do agente como fazem alguns estudos de política externa em Relações Internacionais.

1.4 PARADIPLOMACIA COMO POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA

Após tratar da questão histórica das cidades nas relações internacionais e como o campo das Relações Internacionais se coloca diante das análises dos novos agentes, tenta-se, no presente momento da pesquisa, expor alguns dos principais estudos sobre a paradiplomacia e as possíveis contribuições que os estudos de política externa e política pública podem promover em futuras análises. Diversas pesquisas foram feitas sobre paradiplomacia nos últimos anos. Cada uma delas buscou um posicionamento de análise que recortava um determinado grupo de variáveis e também o olhar sobre o que se mostrava relevante para se compreender as práticas das cidades nas relações internacionais. Por isso, inicia-se o tópico falando sobre algumas experiências de análise da paradiplomacia em casos empíricos, dando ênfase às possibilidades e suas limitações. Após essa breve exposição, tenta-se justificar a escolha de agregar estudos de política externa e política pública ao estudo da paradiplomacia, especialmente por tentar, nesta tese, olhar para as dinâmicas internas da cidade e seus agentes sociais.

Os primeiros estudos sobre paradiplomacia, como já mencionado, foram desenvolvidos dentro dessa classificação por Panayotis Soldatos (1990) e Ivo

Duchacek (1990). Esses autores, seguidos por outros, estavam preocupados em identificar a paradiplomacia como uma dinâmica internacional, trazendo debates teóricos e sobre posicionamentos diante do sistema de Estados. Durante os anos 1990 a maior parte das publicações, como as de Patrick Smith (1993) e Brian Hocking (1993), estavam mais preocupadas com as questões metodológicas e conceituais da área. Contudo, trabalhos como o de David Dymment (1993; 2001), que analisou o caso da paradiplomacia do governo de Ontario, no Canadá, buscaram olhar para as práticas de alguns governos subnacionais de forma mais específica. Essa prática se tornou mais comum nos anos 2000, especialmente quando falamos de Brasil, como nos casos de Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007).

Nos anos 1990, os debates sobre a cidade como agente internacional levou ao surgimento dos diversos tipos de termos e classificações. Os estudos de Saskia Sassen, na medida em que contribuíam para identificar o lugar das cidades no mundo globalizado, não ajudavam muito a compreender os processos de formulação de políticas externas. Da mesma forma, Rosenau (1990), Soltados (1990) e Duchacek (1990) apontavam mais para as justificativas do porquê um governo subnacional pode ser analisado como um agente internacional do que para seus processos internos. Mas com os debates teóricos ao final da Guerra Fria, pouco a pouco alguns estudos de caso levaram para a compreensão de casos mais específicos, o que exigiu estudos com recortes metodológicos e que expuseram suas limitações.

Um dos primeiros estudos foi de David Dymment (1993) sobre o governo de Ontario no Canadá. Em sua pesquisa, observou uma construção dos processos políticos históricos da província desde 1945. Em seus estudos, complementados posteriormente (DYMENT, 2001) com outros dados de províncias canadenses (Quebec e Alberta), Dymment conseguiu mostrar que não seria possível compreender o caso de Ontario sem olhar para as esferas global e nacional, bem como para as simetrias dos componentes culturais na política e seus níveis. Suas considerações apontavam para uma compreensão da unidade de análise (Ontario) como um agente em reflexo às estruturas nacionais e globais. As decisões do governo local seriam explicadas pelas dinâmicas políticas e de mercado, local, regional e internacional. Também apontava a pouca procura de pesquisadores que ficavam mais intrigados com

os atritos paradiplomáticos de Quebec e o governo canadense. Sobre as simetrias dos componentes culturais na política, Dymment (1993; 2001) defende que, por mais que um governo subnacional esteja em um mesmo cenário nacional, cada qual terá relações distintas entre seus pares, com o governo central e com as dinâmicas externas.

Em suas contribuições David Dymment (1993; 2001) reforçou a necessidade de se olhar para os níveis local e nacional e não apenas para o cenário internacional. Também contribuiu nas orientações de se observar os processos de interdependência complexa que um governo subnacional pode se envolver, como em múltiplos canais econômicos e nas dinâmicas da globalização. Mas ainda persiste uma percepção de ator diante de um cenário dado pela estrutura que se apresenta, especialmente em sua publicação de 1993, o que diminui em sua publicação de 2001, enxergando possibilidades de reformulações da política local.

Do outro lado do Atlântico, nos processos de integração da União Europeia, estudos sobre governos subnacionais e regionalismo também despontaram nos anos 1990 e início dos anos 2000. Cateríne Segura (2004) trouxe a análise dos casos da Catalunha, País Vasco e Galícia na Espanha. Também partindo de uma contextualização histórica, a pesquisadora mostra como que, sob um regime ditatorial e sem democracia, os governos subnacionais são sufocados e não conseguem levar adiante suas demandas. No caso, Segura (2004) tenta mostrar como que as cláusulas democráticas recentes na Espanha possibilitaram, por exemplo, a esses três governos subnacionais demandarem pelo princípio da subsidiariedade e ter voz sobre os processos que afetam as suas comunidades locais, como a integração regional.

Cateríne Segura (2004) mostra a importância do reconhecimento dos Estados sobre o diálogo com os governos subnacionais em processos de integração regional, bem como da democracia. Nesse sentido, suas contribuições apontam para se prestar atenção sobre a realidade nacional em que esses agentes se encontram, bem como para as dinâmicas regionais (internacionais) que podem reforçar e legitimar a ação externa dos governos subnacionais. Assim como David Dymment (1993; 2001), Cateríne Segura (2004) reforça o olhar para a realidade política local: diante do contexto sociopolítico

em processos conflituosos abertos, como não reconhecimento, em secessão ou conflitos armados. Flandres, assim como os governos subnacionais espanhóis estudados por Segura (2004) não estão em uma posição de conflitos armados no momento, mas também não se encontram em situação confortável. David Crikemans (2006) tenta expor essa situação, onde a paradiplomacia da região de Flandres acaba por se enfraquecer a política externa nacional belga para determinados assuntos, na medida em que existem representações externas da Bélgica e de Flandres que reproduzem rupturas internas. Suas contribuições giram em torno desses casos mais extremos, onde a paradiplomacia pode ser utilizada como ferramenta política de oposição ou de reconhecimento da identidade local diferenciada da nacional. Mais uma vez o caso também se soma às preocupações de se compreender o local diante do nacional e do internacional.

Nos casos europeus, de governos subnacionais dentro das nações em processo de integração regional, diversos estudos foram feitos para compreender os mecanismos de voz das cidades e regiões. Estudos, como de Fernanda Kotzias (2011), tentam colocar o nível subnacional como um terceiro nível de governança como ação coletiva, mas acabam perdendo o foco para as especificidades das cidades. As redes de cooperação urbana e o Comitê das Regiões (2004) também possibilitam uma percepção de absorção desses agentes nos processos institucionais supranacionais, mas trazem a mesma limitação para estudos que buscam compreender um caso específico. Mas, sobre casos específicos de cidades acabamos encontrando os de Flandres e das comunidades autônomas espanholas, como da Catalunha (Vicuña, 2006).

Existem outros estudos internacionais sobre cidades e paradiplomacia, mas acredita-se que seja possível olhar agora para alguns exemplos dentro da literatura especializada brasileira. Isso se justifica, visto que a análise de caso da presente pesquisa será sobre o Rio de Janeiro e, como já foi mostrado anteriormente, cada cidade possui suas peculiaridades e contextos no mundo. Portanto, ao olhar para outros casos brasileiros, uma aproximação maior das técnicas, recortes e limitações será possível.

Inicialmente escolheu-se o estudo de caso das professoras Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007) por já diferenciarem dois governos subnacionais brasileiros: a cidade (Porto Alegre) e o Estado federado (Rio

Grande do Sul). Essa diferenciação é importante, visto que, como as autoras apontam, as cidades acabam tendo maior liberdade de atuação por não terem, no Brasil, Constituições Estaduais que regem questões de segurança e território. As cidades brasileiras também não possuem forças armadas ou policiais. Em suas análises, as professoras concluíram que a alternância partidária no poder de um dos governos subnacionais foi prejudicial para a manutenção da paradiplomacia institucionalizada, ou seja, da continuidade de agenda e da secretaria especializada em relações internacionais. Por outro lado, a manutenção do mesmo partido político no poder manteve a coerência de práticas, agendas e da secretaria.

Nesse caso, o que se coloca como relevante foi o olhar para os partidos políticos nos governos. Esse recorte possibilita perceber variáveis que podem interferir nos processos internacionais de uma cidade. A pesquisa (SALOMÓN; NUNES, 2007) não necessariamente ignora o espaço internacional, mas dá foco ao cenário nacional e local dos processos políticos. Contudo, não se aprofundam nas fontes das ideias de como fazer a paradiplomacia ou como o agente compreende tal prática. Outra limitação é de que nem sempre as trocas de partidos no Brasil resultam em uma troca do grupo no poder ou das ideias sobre como fazer determinada política pública.

Estudos sobre a cidade de São Paulo, como os de Janina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira (2013) ou os liderados por Tullo Vigevani, como a publicação de Nicole Aguilar Gayard (2006/2007), trazem a coleta de dados da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (ou inicialmente das assessorias) ao longo de períodos que englobam gestores municipais distintos, como Marta Suplicy e José Serra. Os estudos relacionam as agendas políticas às práticas da secretaria de relações internacionais da Cidade. Da mesma forma que por Salomón e Nunes (2007), a variável partidária é estabelecida e o cenário do local e do nacional político também. Olha-se, um pouco mais para os processos internacionais que alcançam a cidade, colocados como derivados da globalização, e identificam que a própria secretaria gozava de certa autonomia dado seu corpo técnico-administrativo.

A autonomia institucional das secretarias especializadas contribuiria para a formação de estratégias e agendas internacionais para as cidades. Como

Janina Onuki e Amâncio Oliveira (2013, p. 17) defendem em suas considerações finais:

Esse conjunto de atividades desenvolvidas pela Prefeitura de São Paulo, durante o período 2001-2004, pode ser considerado resultado das ações específicas da Secretaria de Relações Internacionais. Embora parte dessas iniciativas tenha sido gerada pela própria intensificação da interdependência com outros atores internacionais, e pelo incentivo vindo de governos estrangeiros, a estruturação de uma agenda mais sistemática de ação, por parte da Prefeitura, certamente ampliou a capacidade de atender às demandas externas, e estimulou o desenvolvimento de políticas específicas que viria beneficiar diretamente a cidade.

O caso da cidade de São Paulo nesses estudos (ONUKI; OLIVEIRA, 2013; GAYARD; VIGEVANI, 2007) apontam para se observar a variável institucional, ou seja, olhar para a autonomia das secretarias como fontes de origem e gestão das práticas paradiplomáticas de uma cidade. Contudo, muitos estudos acabam se limitando a olhar apenas para as secretarias, como em análises mais quantitativas – como se isso fosse suficiente –, e ignorando outros meios da ação paradiplomática por uma cidade, como Maria Clotilde Meireles (2009). A existência de uma secretaria pode contribuir, mas não é fundamental para a prática paradiplomática, visto que esta pode ser organizada por uma coordenadoria, assessoria especial e até pelo próprio gabinete do prefeito. Trabalhos como de Maria Clotilde Meireles Ribeiro (2009) trazem contribuições importantes para compreender o cenário brasileiro da paradiplomacia, mas acabam por não tratar de casos de cidades que não possuem uma secretaria de relações internacionais.

Outros estudos são desenvolvidos nacionalmente, como sobre as cidades fronteiriças e nas redes de integração regional, mas esses estudos acabam por seguir outro dos parâmetros apontados em análises quantitativas ou muito pontuais sobre as práticas e a autonomia institucional das secretarias. Mas neste momento da pesquisa, é possível perceber que outras duas áreas poderão contribuir com a leitura interna das cidades que são: os estudos de política externa e os de política pública. Essa opção se dá pela necessidade de se compreender algumas dessas dimensões de variáveis apontadas pela literatura (partidos, cenário local e internacional, instituições e concepções de ação) em ação na análise de caso. Por isso, a partir deste momento, regatam-se quais estudos de política externa e de política pública aos quais se faz

referência e como se dá essa adaptação para o caso das cidades – que são diferentes, mas nem tanto, dos Estados.

Ao olhar para a ação externa de uma cidade pode-se observar a ação ativa e reativa, como já mencionado. A ativa, quando a cidade formula estratégias de ação internacional, exige a formulação de políticas. No caso brasileiro, dada a natureza de responsabilidades dos entes da Federação, as prefeituras acabam por deter boa parte da elaboração e execução das políticas públicas da cidade. Consequentemente, o agir externo da gestão municipal torna-se uma política pública se levarmos em consideração as definições mais gerais de Enrique Saraiva (2007) até as neo-institucionais de Maria Celina (2006). Como mencionado no início deste capítulo (1.1), a política pública é uma estratégia de elaboração e execução de ações que atendam aos interesses dos grupos decisores na política em busca de atender aos seus interesses e àqueles que representam. Os resultados de elaboração e ação estratégica ao nível internacional, além do conceito de política pública, traz em si o de política externa.

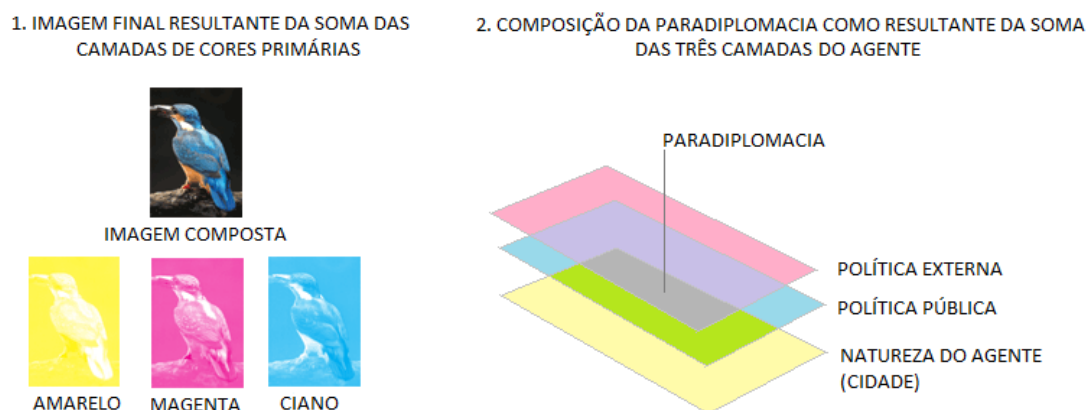


FIGURA 3: Visão da Paradiplomacia. Fonte: Elaboração própria do autor, 2016.

Pode-se defender, portanto, que a paradiplomacia é a terceira camada estratégica de uma ação política governamental. Como uma velatura, ou seja, um conjunto de camadas sobrepostas que formam uma única imagem, a paradiplomacia é resultante da soma de três camadas do agente: a política pública; a política externa; e a natureza do próprio agente (no caso, municipal). Já foi mencionado que a paradiplomacia não é exclusividade de cidades, por

isso a natureza do agente governamental define a primeira cama de análise, como possibilidades e limitações normativas. Posteriormente se coloca a política pública, como interação de gestores e instituições decisoras (gestão ou gestores da política), e a camada da política externa, como um campo de ações internas, mas também de demanda externa. Dessa forma, ao olhar para a paradiplomacia, esta se coloca como uma imagem que vela, ao menos, essas três camadas.

Sobre a natureza da cidade, muito já foi mencionado e, especificamente no caso brasileiro, pouco é definido pela Constituição Federal de 1988 acerca de suas possibilidades subsidiárias. Isto é, diferentemente das cidades europeias pertencentes à União Europeia, fica difícil de identificar se existe ou não a autoridade das cidades agirem nas relações internacionais. Contudo, o governo central brasileiro, como também já mencionado, tende a apoiar e perceber como legítima a ação externa de seus entes federados. Já a segunda camada – política pública – possui diversas variáveis de acordo com cada cidade. Ao olhar para a elaboração das políticas públicas da Cidade do Rio, por exemplo, observa-se um conjunto de decisores – gestores e instituições – que serão tratados como duas dimensões: política de gestão, na qual se pode analisar os prefeitos, secretários e corpo técnico (SARAIVA, 2007); e a institucional, na qual a estrutura burocrática, de secretarias e órgãos, e a divisão de responsabilidades no Executivo e Legislativo (SOUZA, 2006) também são analisadas.

Seguindo as indicações dos pesquisadores da Política Pública, como Enrique Saraiva (2007) e Celina Souza (2006), diversas são as frentes que buscam explicar o campo. Todavia, na presente pesquisa, tanto os gestores como as instituições serão testadas mais adiante na análise de caso da Cidade do Rio de Janeiro, visto que se busca medir a capacidade explicativa dessas dimensões e suas variáveis. Apesar de tender para uma visão mais neo-institucional, Celina Souza consegue resumir os principais pontos compartilhados na Política Pública:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: I) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; II) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não

necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; III) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; IV) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; V) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; VI) A política pública envolve processos subseqüentes [sic] após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37).

Nesse sentido, a Política Pública contribui no olhar diversificado sobre os agentes e variáveis relevantes para serem testadas na explicação do caso em questão: a Cidade do Rio de Janeiro. Observar que os gestores e grupos de interesses se relacionam com outros agentes formais, como as instituições, e as informais, como o mercado, possibilita uma compreensão maior sobre a construção da realidade. Já os estudos de política externa podem contribuir para a análise da paradiplomacia sem ser uma substituição das orientações dadas pela literatura especializada sobre cidades, mas sim como um complemento. Mas, nesse caso, a presente pesquisa se refere mais especificamente às experiências e orientações indicadas nos estudos de política externa que buscam compreender as dinâmicas internas dos agentes.

Durante os anos 1960 e 1970 alguns estudos sobre política externa tentaram compreender a ação dos Estados por meio de seus gestores – presidentes, ministros e instituições, como em James Rosenau (1967) e Graham Allison (1969). Esses autores olhavam para dentro das dinâmicas burocráticas e das relações institucionais, bem como do posicionamento de seus gestores (presidentes, ministros etc.) diante da política doméstica e como essa se posicionava diante do cenário internacional. Isso significava olhar para os processos decisórios (ROSENAU, 1967), como Graham Allison (1969) fez diante das decisões do governo estadunidense diante da Crise dos Mísseis em 1962. A compreensão da política externa estaria dentro do próprio Estado.

Contudo, com a publicação da *Teoria de Relações Internacionais* (1979) por Kenneth Waltz, os estudos gerais das Relações Internacionais abandonaram a leitura das dinâmicas internas dos agentes para focar na ação diante da própria estrutura internacional. Após 1979, as análises internas dos agentes eram questionadas se, de fato, seriam pesquisas do campo das Relações Internacionais ou se teriam alguma capacidade explicativa sobre a política externa durante a Guerra Fria. Porém, nos anos 1990, algumas

publicações buscaram retomar essa perspectiva. Foi o caso dos estudos de Robert Keohane e Helen Milner (1996; 1997) que colocaram os interesses, instituições e informações no campo da política doméstica como variáveis às ações do Estado nas relações internacionais.

Partindo das percepções de interdependência complexa e dos múltiplos canais que ligam um Estado ao cenário internacional, esses dois pesquisadores tentaram identificar mecanismos internos ao Estado, especialmente no âmbito da informação e das concepções sobre as ações políticas, que levariam às posições adotadas pela política externa. Ainda que estruturalistas, seus estudos possibilitaram adentrar mais na esfera política e dos demais agentes sociais internos ao Estado. Olhar para as disputas de interesses entre esses agentes (ou partes) internos, bem como dos interesses e ligações com o mundo exterior (interdependência), seria necessário para não perpetuar uma visão do Estado como uma unidade coesa que pensaria e agiria sozinho, acima das dinâmicas internas.

Já Valerie Hudson e Christopher Vore (1995), James Fearon (1998) e Brian White (1999) também contribuíram para o resgate dessa perspectiva de estudos sobre a política externa ao olhar para dentro dos agentes decisores. Valerie Hudson e Christopher Vore (1996) já partem do princípio que o cenário após a Guerra Fria alterou as dinâmicas internacionais e que o Estado deve ser compreendido como um coletivo humano. Entende-se aqui o Estado como um coletivo humano que possui um comportamento, os autores apontam para a integração do conhecimento ao longo dos múltiplos níveis de análise, bem como problematizam cinco variáveis a serem analisadas: características individuais; percepções; sociedade e cultura; a política; e o sistema internacional. Suas contribuições apontam para a relevância de se identificar os principais indivíduos envolvidos com os processos decisórios da política externa do Estado, mas de forma contextualizada no tempo, em sua sociedade e diante das dinâmicas internacionais.

James Fearon (1998) aponta para as características da perspectiva metodológica (se reconhece o Estado como uma unidade coesa e racional de ação autônoma; ou se reconhece o Estado como uma unidade coesa e racional, porém de ação reflexiva à estrutura ou ao sistema internacional) como a base das escolhas em se estudar a política externa. No caso da autonomia

do agente diante das relações internacionais, o campo da política doméstica deve levar em consideração (FEARON, 1998, p. 300) grupos de interesses domésticos e a burocracia da política em questão. Já Brian White utiliza-se da análise de caso europeia, ampliando o próprio conceito para uma ação regional e de instituições, mas que possui desafios nas relações de suas dinâmicas internas pelo choque de interesses e expectativas de seus Estados-membros, sociedade e instituições da integração. Brian White (1999) possibilita compreender que a política externa, portanto, não está atrelada apenas ao Estado, mas a outras esferas de governo. Isso permite pensar as cidades também como governos que podem agir por meio de política externa de acordo com seus interesses e dinâmicas internos. Nesse caso, o termo 'interno' funciona melhor do que o termo 'doméstico' para as cidades.

No Brasil, Letícia Pinheiro e Mónica Salomón (2013) propuseram também esse olhar sobre os diversos níveis de governo envolvidos com a política externa do Estado. O olhar para as ideologias partidárias, instituições e outras variáveis domésticas nos estudos de política externa do Estado também dialogam com suas experiências anteriores sobre o caso das cidades. Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007), como já visto, orientam suas pesquisas para essa prática de análise, apontando a relevância dos partidos políticos e da continuidade de gestão das secretarias locais especializadas em relações internacionais. Mas será que é possível afirmar que as cidades possuem política externa? É possível associar esses estudos de política externa dos Estados à paradiplomacia municipal? Uma resposta possível advém das pesquisas do professor Reinaldo Dias (2010).

Segundo Reinaldo Dias (2010, s. p.), "até o fim da Guerra Fria a tarefa de organizar a inserção internacional do país era atribuição exclusiva do governo central". Mas, nos anos 1990, a atuação paralela à atuação diplomática tradicional faz com que hoje muitos pesquisadores percebam três dimensões da política externa: a nacional, que permanece sendo importante como núcleo fundamental da formulação da política exterior; a supranacional, que adota aspectos das decisões emanadas de organismos intergovernamentais, como os do Mercosul; e a dimensão subnacional, que está relacionada com o cotidiano de relações estabelecidas no campo

internacional pelos governos subnacionais como as cidades – esta última em sua ação externa denominada paradiplomacia.

No caso das cidades brasileiras podemos identificar secretarias e coordenadorias de relações internacionais que mantêm agendas de política externa municipal. Seguindo o pensamento de Soldatos (1990), a ação externa do Estado que possa impor algum resultado sobre seus governos subnacionais não seria caracterizada como paradiplomacia. Isso significa que não se pode identificar ação paradiplomática de uma cidade se de fato a ação foi executada pelo governo central (Estado) e envolveu a cidade apenas como parte da estratégia de sua execução. Para ser diplomacia deve existir a autonomia local sobre a iniciativa e a ação externa. Por vezes a professora Mónica Salomón questionou em suas apresentações, como na *Agendas e Atores de Política Externa* em 2011 na PUC-Rio, disponível no YouTube, a participação de algumas cidades brasileiras na Rede de Mercocidades, como resultante de interferências do governo central brasileiro. Nesse caso, deve-se reafirmar que nem toda ação externa de uma cidade é resultante de uma paradiplomacia, mas pode advir de ações diversas de outros agentes como de seu Estado.

Retomando as questões sobre Estado e cidades – visto que boa parte da literatura sobre Relações Internacionais se desenvolveu para explicar os Estados – é possível identificar alguns preceitos, como os estudos de política externa do Estado, que podem contribuir nas pesquisas sobre as cidades. Diferentemente dos estudos de política pública que já tratam das cidades, os estudos de política externa precisam de um exercício de aplicação sobre os novos agentes internacionais. Os estudos de política externa, por muito tempo, acompanham o Estado nas relações internacionais. Contudo, será que apenas os Estados exercem essa prática? Juridicamente a resposta poderia ser sim.

Mas, ao olhar para a realidade dos novos agentes, como as cidades, é possível identificar diversos movimentos e práticas que se aproximam muito da tradicional diplomacia dos Estados. Alguns pesquisadores, como Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007), apontam para essa possibilidade de se identificar a paradiplomacia como uma ação de política externa. Mas para compreender a inserção do tema nas Relações Internacionais é preciso também compreender alguns desdobramentos históricos, como a inserção dos novos temas nas Relações Internacionais no século XX.

Por isso é importante identificar o perfil de ação internacional da cidade que se estuda olhando para uma ou mais dessas características como indicadores das estratégias usadas e da identificação das agendas paradiplomáticas presentes. Como cada cidade é um agente único, diversas serão as possibilidades de agenda e ação. Assim, por mais que o conceito de paradiplomacia seja abrangente, é preciso especificá-lo em cada caso. Cada agente se encontra em um processo político, histórico e social distintos. Suas necessidades também podem ser distintas, como desenvolvimento urbano, autonomia política ou atração de investimentos estrangeiros e logística de exportação. No caso de Estados que são federações, como o Brasil, segundo Castelo Branco (2007, p. 55), “vivenciamos um modelo de federalismo tradicional assimétrico, onde há uma concentração de vários poderes e prerrogativas nas mãos de um ente central”.

Como já defendido por outros pesquisadores, como Saskia Sassen e Reinaldo Dias, tal modelo não atende satisfatoriamente aos interesses dos governos subnacionais. Em alguns Estados nacionais, como a Argentina (KUGELMAS E BRANCO, 2005, p. 178), ocorreu uma reforma constitucional em 1994 que permitiu uma ampliação da ação externa de suas províncias. Nas novas atribuições foram incluídas todas as questões que, no plano interno, são de competência das províncias, mas também as compreendidas de natureza concorrente com o Estado Federal.

Já no Brasil, a política externa é de exclusividade do governo central (federal) como estabelece a Constituição Federal de 1988. O tema já foi tratado por Tatiana Prazeres (2004), Marco Antônio Rodrigues (2004), Tullo Vigevani (2006), José Vicente Lessa (2007) e Reinaldo Dias (2010) e todos concordam que, apesar da legislação brasileira criar situações informais à paradiplomacia, as cidades continuam agindo internacionalmente. Para Rodrigues (2004, p.451) “nem há competências, nem existe reconhecimento legal para ações internacionais”.

Lessa (2007) defende em seu livro que a celebração de atos informais constitui o meio, por excelência, ainda que precário, de afirmação do empenho político e da solidez dos compromissos assumidos. Para Vigevani (2006), as situações irregulares não impedem a ação dos governos subnacionais brasileiros, enquanto que Tatiana Prazeres até sugere, de forma normativa em

seu texto (2004), reformas em nossa estrutura jurídica para se adaptar à atual realidade. Como resultado, diversas cidades brasileiras hoje possuem secretarias ou coordenadorias de relações internacionais, bem como participam de diversas redes e organizações de cidades ao redor do mundo.

Sobre o posicionamento do governo federal brasileiro à paradiplomacia, Reinaldo Dias (2010, s. p.) diz:

Nos últimos anos do século XX, o Ministério das Relações Exteriores criou uma expressão “diplomacia federativa” com o objetivo de englobar as iniciativas internacionais de Estados e municípios. Sua primeira utilização foi feita pelo diplomata Luiz Felipe Lampreia, em discurso pronunciado no Congresso Nacional, em abril de 1995. (RODRIGUES, 2008, p.1025). Um dos resultados da ação da União foi a criação pelo Itamaraty, em 1997, da Assessoria das Relações Federativas (ARF), uma divisão específica para tratar dos interesses e assuntos federativos (SARAIVA, 2004, p.133) e que se constituía num “órgão que se destina a fazer a interface entre um dado ministério, os governos estaduais e municipais, com o objetivo de melhor captar os interesses e as ações das unidades federadas na formulação da política externa” (KUGELMAS e BRANCO, 2005, p.181). Esse órgão posteriormente juntou-se com outro setor, o de assuntos parlamentares, surgindo então em 2003, outro órgão, a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (RODRIGUES, 2008, p. 1023). Com o aceleração do processo de inserção internacional do país, motivado pelas novas perspectivas de desenvolvimento e a previsível repercussão que terão os eventos internacionais como a Copa Mundial de Futebol (2014) e a Olimpíada (2016) certamente os contatos internacionais farão parte do cotidiano das pessoas, e gerarão novos relacionamentos, novos negócios, novas formas de cooperação que não poderão ser assumidos integralmente pelo Estado nacional.

Por isso, se historicamente a diplomacia era uma exclusividade conceitual dos Estados, a sua prática por outros agentes governamentais, como aponta Brian White (1999) para a União Europeia, Mónica Salomon e Carmem Nunes (2007) e Reinaldo Dias (2010) para os governos subnacionais, deve ser estudada como política externa. Evidentemente que as ressalvas devem ser feitas, como na diferenciação da natureza dos agentes e suas dinâmicas internas. Enquanto que as cidades já são tratadas nos estudos de Política Pública, os de Política Externa ainda são iniciais e exigem maior esforço para aplicação de seus conceitos. Portanto, o próximo passo será compreender o cenário político e as características históricas e de ação internacional da unidade de análise da presente tese: a Cidade do Rio de Janeiro. Dessa forma, buscar-se-á descrever o agente em sua natureza para que, posteriormente, se possam investigar as dimensões que se mostrem relevantes na construção da paradiplomacia da Cidade.

2 RIO DE JANEIRO, A CIDADE: A DIMENSÃO POLÍTICA EM SUA HISTÓRIA

Na presente etapa da pesquisa é preciso expor a construção da Cidade do Rio de Janeiro como um palco político que intercalou, por muito tempo, os níveis local e nacional. Seguindo os preceitos da contextualização da unidade, a Cidade do Rio de Janeiro demonstrou por décadas a relação entre interesses nacionais sobre o local. O registro dessa construção é hoje utilizado como recurso político para cooptar recursos econômicos nos multiníveis de governos (estadual e federal), para então financiar suas adequações ao mercado regional e internacional de cidades, como o de turismo e o imobiliário. Deve-se perceber uma ruptura política importante na história da cidade nos anos 1960, quando a cidade deixa de ser capital nacional e passa, em menos de duas décadas, de Estado da federação (Guanabara) para se tornar a capital fluminense (Estado do Rio de Janeiro), em 1974. Essa ruptura trouxe consigo uma necessidade de ressignificação que, nos anos 1990, encontrou nas práticas internacionais uma possibilidade de se projetar e recuperar a valorização de sua imagem seguindo estratégias implementadas por outras cidades, como Barcelona.

Observa-se aqui o Rio como uma cidade em desenvolvimento, um agente político cuja preocupação com a visibilidade e com o desenvolvimento alterou-se ao longo do tempo. Mesmo antes da criação da CRI, a cidade se mostrou ligada às dinâmicas internacionais por ter sido capital nacional e manter, até 1970, a centralidade do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no antigo Palácio Itamaraty. Mas, a Cidade, diante desse vácuo de ressignificação (trocas de status político) se organizou e buscou se reinventar utilizando de seus recursos históricos e potenciais econômicos diante de uma maior ação internacional. Assim, nesse momento faz-se necessário conhecer um pouco mais sobre a trajetória do Rio de Janeiro como cidade para compreender seus atuais recursos políticos e seu lugar no Brasil e no mundo.

Em um primeiro momento será exposta a construção da estrutura urbana da Cidade, visto que é possível ilustrar os processos políticos e sociais por meio dos registros físicos da cidade (GUEDES, 2013; CARPINTÉRO;

CERASOLI, 2009). Essa construção será tratada diante da relação entre a construção do espaço e as decisões políticas, nacionais e locais, que resultaram nas especificidades da cidade como palco de dinâmicas regionais e internacionais. Já em um segundo momento busca-se expor as dinâmicas políticas mais recentes, que tiveram que lidar com os desafios da resignificação da Cidade em meio às mudanças políticas nacionais. Visa, nesse segundo momento, expor as dinâmicas políticas entre os poderes municipal, estadual e nacional a partir da redemocratização do país, de 1988 em diante. Essa escolha de recorte temporal se dá por ter sido a primeira vez após todas as transformações de status político que a Cidade pode contar com gestores diretamente eleitos pela população e, em norma, em afinidade com os anseios locais. Contudo, deve-se reforçar que será a partir de 1993, com a implementação dos Planos Estratégicos (PE), que a Cidade irá encontrar um modo de se reestruturar politicamente, permanecendo até os dias atuais.

Os PE aproximaram a gestão pública à gestão empresarial, traçando metas e assumindo estratégias vistas em práticas por outras cidades no mundo. Deve-se lembrar que os PE vieram em um momento no qual o neoliberalismo econômico era posto em prática na América Latina, o que trouxe às cidades uma maior preocupação com suas interações no mercado global. Desta forma, o presente capítulo existe para que seja possível, no próximo capítulo, compreender o perfil de ação internacional da Cidade e, mais adiante, investigar as variações políticas, institucionais e as de mercado da paradiplomacia do Rio de Janeiro. Como objetivo central do presente capítulo está a busca por identificar eixos de rupturas e continuidades na política local ao longo do período para que se possa, a partir dos eixos de continuidade, problematizá-los nos próximos momentos da pesquisa.

2.1 RIO DE JANEIRO, CAPITAL NACIONAL

A partir do final do século XVI, por iniciativa do papa Sixto V, a preocupação com um ordenamento urbano que realçasse as principais obras arquitetônicas de Roma e que “gerasse uma perspectiva impactante” (SCHULZ, 2008, p. 86) gradativamente contagiou as principais cidades europeias nos séculos seguintes. Esse urbanismo, “empenhado em construir a

urbanidade como memorial” (SCHULZ, 2008, p. 86-87), buscava transformar a ideia medieval de cidade como refúgio e centro comercial para agregar uma identidade local, onde seus moradores pudessem compartilhar símbolos e valores, exaltados na estética urbana como uma imagem do coletivo para o reconhecimento local e externo. Com os processos de ruptura entre a ética cristã e a gestão da vida urbana, em meados dos séculos XVIII e XIX, é que o poder político nacional começou a ressignificar a ordem do espaço urbano em diversas localidades na Europa ocidental. Esse cenário de governos nacionais cada vez mais autônomos em suas políticas frente às instituições religiosas transformou as cidades em objetos de visibilidade ao sucesso econômico, visibilidade essa que se ressignificava à comunidade local como uma consequência do sucesso na gestão pública de seus governantes.

Em Portugal, a antiga organização medieval da capital Lisboa, por exemplo, mantinha-se como um símbolo a ser compartilhado e seguido pelas demais cidades submetidas à coroa lusitana como uma tentativa de identificação homogênea de uma nação ultramar. Edifícios claros, retangulares, justapostos (geminados) e cobrindo os mais diversos acidentes de terrenos repetiram-se em todo o território do Império Marítimo Português. “Além disso, a própria arquitetura portuguesa na época da colonização era um mosaico de influências diferenciadas, em muitos aspectos compondo sínteses originais e distantes do que se fazia no resto da Europa.” (CARVALHO, 2001, p. 4).



FIGURA 4: Maquete da baixa Lisboa antes do terremoto de 1755. Criação de Ticiano Violante e Gustavo de Matos Serqueira, 1958. Fonte: Museu da Cidade de Lisboa, 2011.

Os prédios tidos como de interesse público mantinham certo grau de destaque em tamanho. De modo geral, os palácios, igrejas, conventos, hospitais e fortificações recebiam destaque nas dinâmicas da vida pública e conseqüentemente, em suas escalas na área urbana. Nas cidades coloniais portuguesas essa ordem se mantém. A igreja ou a fortificação tornam-se os pontos centrais do desenvolvimento urbano, sendo mais tarde introduzido o prédio de câmara e cadeia conforme o Estado ia ganhando autonomia da Igreja Católica. Nas colônias não era diferente:

Os fortes, as estruturas mais imponentes, seguiam modelos tradicionais de Portugal, herdeiros de antigas tradições arquitetônicas, e as vilas que se formavam em seu redor adotaram comumente um padrão ortogonal, como um tabuleiro de xadrez, a chamada "malha romana", usada pelos portugueses em outras colônias além-mar para a definição de seus centros administrativos avançados, como Cochim e Damão, embora na própria metrópole fosse uma solução pouco usual. As primeiras fundações importantes, como Salvador e o Rio de Janeiro, respectivamente de 1549 e 1567, eram desse tipo, imitado em outros locais. (BURY, 2006, p. 168).

No Brasil, muitas das cidades litorâneas tiveram nas fortificações seu marco de fundação. Mas eram as capelas e igrejas que centralizavam a expansão de povoamento planejado das vilas e cidades administrativas dos recursos coloniais portugueses, tomando como modelo a cidade de Lisboa (BURY, 2006). Até o século XIX, o poder religioso manter-se-á bem próximo do poder político português. “Os conquistadores espanhóis e portugueses tomavam posse das ilhas que descobriam e conquistavam em nome de Jesus Cristo. A instalação da cruz equivalia à justificação de um novo nascimento, repetindo desse modo o batismo. Os navegantes ingleses faziam-no em nome do rei da Inglaterra.” (SILVA, 2001, p. 18). Dessa forma o Rio, após seu período francês (juntamente com outras regiões da Baía de Guanabara, com Niterói) recebeu o nome de São Sebastião do Rio de Janeiro, marcando até hoje o feriado de seu padroeiro – 20 de janeiro – em detrimento do aniversário da cidade³, e tornava-se, pouco a pouco, o centro do Império Português.

³ “1º de março ou 20 de janeiro? - Muitos ficam indecisos entre as duas datas. Por isso, inúmeras vezes se tem comemorado o aniversário do Rio de Janeiro no dia do santo padroeiro. Para afastar quaisquer dúvidas, fica aqui registrado sucintamente o episódio de fundação da cidade. Em 1555, os franceses invadiram o Rio de Janeiro pretendendo aqui fundar uma colônia. Em 1564, os portugueses resolveram, enfim, organizar uma expedição para expulsá-los e fundar uma cidade fortificada com o objetivo de impedir para sempre outras investidas.

Pode parecer óbvio, mas não custa rememorar o fato de que desde o período pombalino essa região fôra cada vez mais identificada como o centro mais importante da América portuguesa. Se desde o início do século XVIII circulava por ali grande parte do fluxo da economia ligada à extração do ouro nas Minas Gerais, fôra com Pombal primeiramente e, depois, com D. Rodrigo de Souza Coutinho, que a região ascendera de forma mais destacada no cenário maior da política imperial portuguesa. Estudos mais recentes têm demonstrado mais enfaticamente essa posição de destaque do centro-sul da América portuguesa, traduzida pelo papel crucial desempenhado pelo Rio de Janeiro na articulação das grandes regiões integrando o Império português como um todo. O tráfico de escravos transatlântico, assim como todo o comércio a ele associado, fazia do Rio de Janeiro o ponto mais central do império, especialmente a partir da segunda metade do século XVIII. (GOUVÊA, 1998, p. 02).

Durante o período pombalino em Portugal (1750-1777), a cidade do Rio de Janeiro desenvolveu-se de forma estratégica para a administração marítima dos recursos econômicos portugueses. As antigas Capitanias Hereditárias foram transformadas em províncias administrativas (1759) e o Rio de Janeiro foi escolhido para sediar a capital da colônia Brasil (1763). O Terremoto de Lisboa, em 1755, levou a gestão política do Marquês de Pombal (1699-1782) em Portugal a ampliar suas decisões e presença política em esferas antes dominadas pela igreja nas terras coloniais, como na expulsão dos jesuítas (1759) e finalizando os autos-de-fé (inquisição) no Brasil em 1774. Contudo, em 1777, a Rainha Dona Maria I reinstituiu uma retomada da Igreja Católica nos assuntos do Estado português, ficando conhecido como a Viradeira que recupera a estética cristã colonial na organização política e do espaço do Rio de Janeiro.

A Viradeira marca a estética urbana no Rio de Janeiro, aliando a figura da rainha e da igreja por símbolos políticos e ornamentação pública. Por exemplo, a coroa portuguesa (peça retratada nas igrejas coloniais) desde d. João IV (1640) coroava Nossa Senhora da Conceição como rainha de Portugal e não era utilizada e nem retratada sob as cabeças dos chefes de Estado português (Figuras 5, 6 e 7). Diferentemente do que ocorria em outras nações

Estácio de Sá, sobrinho do governador Mem de Sá, chegou em terras cariocas no dia 28 de fevereiro com alguns navios e soldados, desembarcando na praia entre o morro Cara de Cão e o Pão de Açúcar. No dia seguinte, 1º de março de 1565, fundou oficialmente a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, em homenagem ao rei menino de Portugal e escolheu o santo de mesmo nome para padroeiro, a quem se presta homenagem no dia 20 de janeiro.” Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro: 1565, aniversário da cidade. Disponível em <<http://www0.rio.rj.gov.br/rio_memoria/1565_texto.htm>>. Acesso em 31/01/2016.

européias, a coroa (peça) era sempre posta ao lado do monarca, como um símbolo de resignação do Estado à ética e aos interesses cristãos. Nesse cenário, as populações urbanas das vilas e cidades no Brasil reconheciam a presença do poder político português nas igrejas, sobretudo quando faltava a presença dos prédios de câmara e cadeia.



Da esquerda para direita. FIGURA 5: D. Maria I e D. Pedro III (1777-1785). Óleo sobre tela, autor desconhecido. Museu Nacional dos Coches, Lisboa, Portugal. FIGURA 6: Efígie de D. Maria I e Pedro III (*Brasiliae Regibus*) no portal do Passeio Público do Rio de Janeiro por Mestre Valentim, 1783. FIGURA 7: Detalhe da coroa real na Igreja da Candelária (1609-1811) no centro do Rio de Janeiro.

Essa relação entre o poder político e o religioso no Brasil só se amenizará com a aclamação de dom Pedro I como imperador (1822) que levou a coroa (peça) à cabeça, assumindo interinamente a chefia máxima do Estado. Esse ato simbólico não excluía a Igreja Católica da dinâmica social brasileira, mas marcaria o fortalecimento do poder político nos assuntos da organização urbana na cidade do Rio de Janeiro. De antiga capital colonial do Brasil e capital do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves a cidade do Rio a partir de então passa a ser projetada como a Corte do Império do Brasil (1822-1889), com funções de visibilidade nacional e internacional. Nas reformas e expansões urbanas dos Estados americanos independentes no século XIX, buscou-se a construção e a consolidação de uma identidade nacional desvinculada do período colonial.

O Romantismo, como um movimento europeu de valores sociais e artísticos – que valoriza o ícone e o patriotismo –, alcança a América do Sul em meados do século XIX e resulta em intervenções políticas na imagem urbana

de diversas cidades, especialmente das cidades capitais nacionais, com o intuito de criar ou ressignificar suas identidades em alegorias nacionalistas. Assim como seus vizinhos americanos, o Brasil buscou construir seu espaço *oficial* nacional sobre o antigo espaço *oficial* colonial. No caso das capitais nacionais, como o Rio de Janeiro (1815-1822 e 1822-1960), o poder político tenderia a ser notado mais fortemente e, por isso, os discursos presentes no espaço urbano e em sua projeção de visibilidade serão utilizados ao longo de todo o período nacional (1815-1960):

As capitais, por sua vez, tiveram importância ímpar na representação do Estado nacional, centralizando o debate político e traçando a cenografia dos monumentos urbanos que espelhavam o panteão simbólico da nação. [...] Foi no âmbito das cidades-capitais periféricas [latino-americanas] que imaginários nacionais ganharam poder de difusão e atuaram como catalisadores de identidades culturais entrevistados na invenção de gêneros musicais, formas literárias, esportes coletivos e na própria valorização do cenário urbano como emblema do país. (JAGUARIBE, 1998, p. 7-8).

No Rio essas alterações foram vistas no abandono da estética colonial barroca e rococó e na utilização do neoclassicismo nos espaços públicos (TIRAPELI, 2006) para que a população (que continuava a mesma) se reconhecesse em um novo Estado. Nesse sentido, o espaço *diferencial* estava submetido à construção do espaço *oficial* e seus discursos do poder. Além das dinâmicas da população local, por ser uma cidade portuária, o Rio contava com o olhar de viajantes, marinheiros e comerciantes que contribuíam para a formação do espaço diferencial em suas pinturas, narrativas e outras produções que projetavam o local a outras nações. A fauna e flora, os hábitos urbanos e o poder político foram retratados e circularam em diversas regiões, como na Europa.

O tráfico de escravos também marcou a projeção da cidade em sua produção econômica e na composição sociocultural. Aquarelas de Jean-Baptiste Debret, relatos de Édouard Manet e tantos outros estrangeiros que no século XIX esculpiram imagens sobre a cidade em outras nações contribuíram para a visibilidade do Rio. Antes das grandes feiras universais, os viajantes (pesquisadores, comerciantes, marinheiros e diplomatas) tornavam-se responsáveis pela construção da informação das cidades estrangeiras. Contudo, poucos tinham acesso aos espaços não-oficiais, ou seja, ignorados

pelas iniciativas do poder público. Questões habitacionais, concentrando ex-escravos e outras famílias de baixa renda em regiões periféricas e elevadas da cidade, poderiam passar despercebidas por visitantes que chegavam pelo porto.



FIGURA 8: *Vista do Alto do Morro de Santo Antônio*, por Nicolas-Antoine Taunay (c. 1816). Fonte: Museu Nacional de Belas Artes, Rio de Janeiro, 2016.

As favelas, que mais tarde se multiplicariam na cidade, originaram-se de espaços sem infraestrutura por famílias excluídas ou não atendidas por essas reformulações do espaço (VALLADARES, 2000, p. 7). Ainda que a primeira favela do Rio de Janeiro tenha surgido em 1897 no período republicano com os ex-combatentes da Guerra de Canudos (Morro da Providência), a degradação urbana já existia e a gentrificação⁴ bateu às portas da cidade já na vinda da Corte portuguesa. Dessa forma, o espaço diferencial mais degradado ia se afastando das vias do espaço oficial que se construía ligando os prédios públicos e as entradas da cidade, como os portos e cais. As intervenções

⁴ Gentrificação seria uma dinâmica econômica e política local que valorizam a região, como por meio da especulação imobiliária e investimentos externos. Essa valorização afeta a população local, especialmente a de baixa renda que, muitas vezes, são transladadas (retiradas) da região pelo poder público ou pelos investidores. A valorização traz consigo o encarecimento do custo de vida (aluguéis, alimentação e serviços) que dificulta a permanência dos moradores originais (SMITH, 1996).

oficiais, dessa forma, não detinham o pleno controle de todas as dinâmicas da cidade, mas juntamente com algumas interações eletivas (ritos, celebrações, gastronomia etc.) tentava criar discursos para a comunidade local, nacional e internacional sobre a saúde política e econômica do Estado.

O Império do Brasil utilizou-se de aparelhos urbanos, como os palácios e monumentos públicos, para ressaltar uma unidade política planejada. Enquanto o governo português no Brasil preocupava-se com a manutenção de seus domínios diante dos interesses de outras potências estrangeiras ou de instabilidades internas (séc. XVI-XIX), o Império do Brasil preocupou-se com a legitimidade de seu regime monárquico e com a construção de uma nação (TIRAPELI, 2006; XEXÉO, 2007). Ambos os períodos políticos demonstraram preocupações com a construção *oficial e diferencial* do espaço urbano e da imagem resultante dessa interação na capital. O Rio, como capital colonial, real e imperial passou a receber intervenções urbanas que auxiliaram nessas agendas de governo. Dada a elevação do Rio à capital do Império Marítimo Português, em 1815, diversas preocupações entraram na agenda política da coroa portuguesa.

A urgência em ter uma residência minimamente à altura de uma família real no Rio fez com que a Corte ressignificasse uma residência próxima da região central da cidade como Paço Real de São Cristóvão da Quinta da Boa Vista (Figura 9). A construção, doada ao Rei D. João VI por um comerciante passou por uma intensa reforma que, antes de ser apropriada pela família real, era composta por “três ou quatro corpos de construção que se ligavam sem beleza e sem graça, de fachadas irregulares e linhas monótonas” (LUIZ, 1939, p. 728), tornou-se a sede do governo português e, posteriormente, brasileiro. A primeira reforma em 1816, a pedido do então príncipe Dom João, teve sua fachada e jardins remodelados pelo arquiteto inglês John Johnston.

As consequências dessa reforma não agradaram os lusitanos que viram a sobreposição da estética colonial portuguesa por uma fachada neogótica inglesa, exatamente a potência estrangeira que mais pressionava política e economicamente Portugal no período das Guerras Napoleônicas. Ainda que tenha sido aprovada pelo pintor francês Jean-Baptiste Debret (1768-1848), essa modificação na fachada do palácio e a introdução de um novo pórtico – também inglês – na entrada da Quinta da Boa Vista levaram a uma reação

contrária na cidade, tanto por parte da Corte como pelos demais passantes: “A fidalguia também não gostou do desaportuguesamento e logo novas modificações foram feitas, desta vez por Manoel Costa, que era prata da casa” (LUIZ, 1957, p. 730-731). O palácio residencial dos chefes de Estado, também utilizado na diplomacia, não poderia representar outra nação. Soando como uma provocação à autonomia da política e da identidade portuguesa, novas reformas foram feitas demonstrando o quão o poder político se mostrava preocupado com os discursos presentes na estética urbana e seus desdobramentos sobre a população local e agentes internacionais.



FIGURA 9: Palácio de São Cristóvão após o aportuguesamento. Gravura em aquarela de Jean Baptiste Debret em *Viagem pitoresca e histórica ao Brasil*. Vol. 3, 1834-1839. FIGURA 10: Palácio de São Cristóvão hoje após reformas neoclássicas no Segundo Reinado, Rio de Janeiro, 2016.

A cidade do Rio, a partir de então, tornava-se mensageira política para o território nacional e também para os corpos estrangeiros e passou por diversas reformas urbanas não apenas em seus prédios públicos. Durante o Império, a estética neoclássica far-se-á hegemônica (XEXÉO, 2007, p. 12) até meados das Regências Isabelinas (1870-1889), devido às influências dos artistas franceses que chegaram ao Rio a partir de 1816, bem como os hábitos lusitanos também darão lugar a outros costumes de potências estrangeiras, como da França. Dentre os principais defensores dessa nova estética destacou-se o arquiteto e projetista francês Auguste Grandjean de Montigny (1776-1850), responsável pela projeção de prédios públicos, praças, chafarizes e, principalmente, dessa continuidade do pensamento neoclássico na Escola Imperial de Belas Artes.

Montigny contribuiu para a implementação de uma “adaptação artística do Neoclássico europeu à realidade brasileira” (TIRAPELI, 2006, p.16),

mantendo as varandas da cidade e encontrando no granito, recurso abundante na região, um substituto ao mármore europeu. A cidade do Rio de Janeiro assistiria uma mescla entre o Barroco – presente em igrejas, ruelas e casarios antigos do período colonial – e o novo clássico – que ditará as construções de prédios públicos e também da elite que começa a se afastar da região central. Já o conhecimento científico produzido sobre a fauna e a flora brasileiras, pelas missões e expedições nacionais e internacionais, também provocará uma releitura dos valores paisagísticos e decorativos no espaço urbano do século XIX. Através do Romantismo, que vem da Europa ocidental em meados dos anos 1850 no Brasil, as riquezas naturais serão valorizadas como símbolos nacionais, em detrimento dos portugueses. O indianismo será prova disso, tornando o índio idealizado em alegorias (Figura 11) que representariam construções de visões do poder político sobre a identidade nacional (TIRAPELI, 2006, p. 57). No caso da cidade do Rio de Janeiro diversos monumentos e nomes de logradouros materializarão essa intervenção política.

Desde o Reinado de dom João VI o Rio consolidava-se como a Corte tropical do Ocidente, onde o movimento romântico europeu chegou e adaptou-se à realidade desse novo Estado. A relação entre o Neoclássico e o Romantismo, no Brasil, será próxima e contribuirá para a formação de uma identidade nacional junto às políticas públicas. Uma das contribuições foi o indianismo, presente em obras amplamente divulgadas ao público, como no livro e na ópera O Guarani, que exaltava o diferencial entre as nações brasileira e portuguesa;

Na América Hispânica houve a exclusão da população indígena e a criação de Estados controlados por uma elite orgulhosa de sua distinção racial a identificar-se com suas origens ibéricas. No Brasil, o indígena havia sido quase totalmente dizimado ou dissolvido da população pobre e não constituía mais uma força étnica, cultural ou política considerável. [...] Por isto, foi mais fácil invocar e exaltar o passado indígena contra herança colonial lusa, quando o índio já podia ser mitificado pelo romantismo brasileiro (BERNARDES, 1997, p. 19).

Para a política, o uso de um passado comum, ainda que idealizado, diferentemente do europeu, será um meio de buscar, através de símbolos próprios, essa identidade nacional. A integridade territorial, preocupação desses dois regimes, certamente passou pela integridade da identificação

cultural, como nas normativas do *utis possidetis*. Nesse primeiro momento, palavras em tupi e em guarani ressurgirão nos logradouros da cidade, em caráter ufanista, no detrimento das portuguesas; “Portugal jamais pensara que seus netos abandonariam os nomes e sobrenomes para adotarem orgulhosos os de Caramurus e Tupinambás” (NEVES, 1999, p.97) e a cidade também o faria em seus logradouros. Além de tantas ruas e bairros, um dos marcos do movimento indianista na cidade seria o Monumento a Dom Pedro I, na atual Praça Tiradentes (Figura 12).



Da esquerda para direita. FIGURA 11: Alegoria do Império brasileiro em terracota modelada por Francisco Manuel Chaves Pinheiro, 1872. Imagem retirada do livro Missão Artística Francesa: Coleção Museu Nacional de Belas Artes, Rio de Janeiro: MNBA, 2007. FIGURA 12: Estátua Equestre de D. Pedro I, Praça Tiradentes, centro do Rio de Janeiro. Foto de arquivo pessoal, 2010.

Proposta pelo vereador Haddock Lobo e executada pelo francês Louis Rochet, juntamente com seu aprendiz, o escultor Auguste Rodin, a estátua equestre foi inaugurada em 1862, tendo 3,30 metros de altura. Além da estátua equestre de Dom Pedro I, aclamando a Constituição de 1824, o monumento é composto por quatro alegorias dos principais rios brasileiros; Amazonas, Paraná, Madeira e São Francisco. Rochet era um estudioso das civilizações não europeias e realizou-a distante das regras da tradição clássica, pois estava aberto às sugestões do pitoresco e da cor local. Abaixo da figura equestre

estão grupos indígenas com animais e plantas característicos da nação brasileira. Nesse monumento, os índios representam os principais rios brasileiros - uma tradição barroca (TIRAPELI, 2006, p. 57). O monumento, com suas alegorias, reforça a relação da cidade do Rio de Janeiro com as demais regiões nacionais, cabendo à capital a função de representar e acolher o todo.

Temáticas sobre a fauna, flora, demais províncias e o indianismo irão povoar as pinturas acadêmicas – elaboradas para exposição pública – os monumentos públicos, desde praças e edifícios públicos até a nomeação dos logradouros na cidade do Rio que, como capital nacional, deveria dar o exemplo. Os símbolos nacionais, instaurados durante boa parte do regime imperial pelo romantismo neoclássico, tornavam-se lembretes permanentes de um passado idealizado e de um presente por se acreditar. Mas esse decorativismo de prosas românticas em imagens urbanas será criticado, na segunda metade do Segundo Reinado, por serem em demasiado distantes, idealizados e teatralizados sobre a realidade: possivelmente o primeiro momento em que o espaço diferencial questiona o oficial ao ponto de resultar em novas construções.

O cerimonial da Corte e o fausto que predominara no Primeiro Reinado não se faziam mais presentes em finais do Segundo Reinado. Se a população e seus representantes desaprovavam o estado surrado que as demonstrações públicas do poder nacional se apresentavam, na Europa a imagem do Rio de Janeiro e do Brasil encontrava-se ainda pior. “Sendo as aparições públicas de um chefe de Estado uma conversão de sua imagem à própria imagem do Estado” (GEERZ, 1973, p.16), ao passar uma imagem descuidada, o poder imperial acabava por comprometer a própria estabilidade do regime. A Rainha Vitória apelidara seu primo de o Imperador Cinzento, devido não só à sobriedade e à “troca da coroa pela cartola” (FREYRE, 1933), como também a todo o seu séquito que a visitara, da imperatriz aos corpos de companhia. A imagem do exercício do poder político nacional na cidade pode ser resumida nas palavras do jornalista alemão Koseritz em sua visita à cidade ao final do Império sobre o Paço Imperial, então gabinete do Poder Moderador:

Seu velho palácio na cidade é uma barraca. Velho, pobre, arruinado, maltratado, nunca pintado de novo [...] Ainda mais cômica é a circunstância de que todo o andar térreo da ala interna do palácio

imperial está alugado a negociantes, barbeiros etc! Isso não aconteceria ao mais modesto dos príncipes alemães, mas aqui é inevitável, pois as rendas do Imperador são insuficientes para as suas obras de caridade. (KOSERITZ, 1972, p. 32-34).

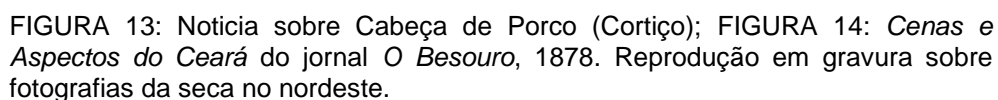
O enfraquecimento da imagem estética do Império e da Cidade do Rio de Janeiro eram sabidas e reconhecidas pelo Imperador que, segundo uma de suas cartas, emitida a 9 de julho de 1886, advertia ao Ministério: “Não há palácio na cidade em estado de receber visitas imperiais, os cupins tem comido até as roupas que hoje só servem para os cortejos. É melhor ficarmos em Petrópolis” (D. Pedro II citado em SCHWARCZ, 2006, p. 413). Assim como o governo, a cidade via surgir diversos problemas, bem como elites locais descontentes com a situação. O retratar do neoclássico romântico será contra posicionado pelo advento da fotografia e do Realismo. Surgiam novas preocupações sociais com o urbano no final do século XIX, tanto de nível local como de outras regiões do país.

Após 1871, já na segunda fase da Revolução Industrial, França e Alemanha assinaram o Tratado de Frankfurt que permitiu um novo período de paz entre as grandes potências europeias (WEISS, 1983, p. 13). Por consequência, fomentou-se a interconectividade comercial liberal com a diminuição dos pactos coloniais nas Américas e o avanço tecnológico da informação, logística, transportes e entretenimento nos centros urbanos. Essas transformações implicaram numa necessidade de se adaptar o espaço não apenas aos interesses políticos, mas às mudanças de comportamento social na cidade. O adensamento urbano também trouxe outros problemas ao Rio, como no saneamento (Revolta da Vacina em 1904) e segurança.

Primeiramente viria a fotografia, depois a luz elétrica, os transportes públicos e, por fim, as noções de saneamento ante à Segunda Revolução Industrial e o adensamento urbano. As críticas do pensamento social realista se ligaram a essas mudanças ainda no Império e passaram a criticar o espaço oficial e o poder político, alegando que este se esquecia do presente e não pensava no futuro. A popularização da fotografia deu maior embasamento nessas leituras sobre os problemas sociais, nacionais e os da cidade:

A fotografia contribuiu muito com o meio para consolidar a imagem da criação de uma nação que entrava na era industrial. Com o incentivo de Dom Pedro II, que era fotógrafo, o final do Império foi todo

Se por um lado a fotografia registrava o avanço na infraestrutura no Império, por outro registrava as desigualdades sociais, as condições precárias de trabalhadores e a decadência da malha urbana da Corte. Todavia, a fotografia, com a de Marc Ferrez, ainda que um tanto romantizada em seus temas, não será mais uma releitura subordinada a uma estética criativa, como as pinturas de Debret ou de Pedro Américo – a fotografia registra sem idealizar o que é visto. As gravuras críticas em circulação nos jornais (Figuras 13 e 14) e a fotografia trarão maior credibilidade às críticas urbanas, como as que culpavam o Senado por não ter tomado providências sobre a Grande Seca de 1870 no nordeste e que teria aumentado o número de retirantes na cidade do Rio.



94

Juntamente com os escravos livres, soldados rasos da Guerra do Paraguai e tantos outros novos imigrantes contribuíram para a explosão de cortiços, do desemprego, da violência e da degradação do centro da cidade (VALLADARES, 2000, p. 7). Ainda que muitos acreditassem que esses novos problemas urbanos eram sinais de desenvolvimento, a capital ofertava uma imagem repleta de problemas a serem solucionados por seus moradores e pelo poder político. Até então a administração da cidade muito se confundia com a administração nacional. Embora tivesse uma estrutura própria, as grandes transformações do espaço ainda eram definidas pelo poder nacional.

Na República tem-se uma europeização mais forte, principalmente ao tentar transformar a capital em uma cidade moderna nos moldes de Paris. O afrancesamento da cidade, porém, não era apenas resultado de uma demanda da elite, mas também a busca por uma nova imagem urbana que exaltasse o novo trazido pelo regime instaurado. Boa parte do legado imperial seria posto abaixo ou receberia uma camada eclética em sua fachada:

A república proclamada em 1889 adotou o estilo eclético e em 1903 fez a remodelação da capital federal abrindo a Avenida Rio Branco, com o mais significativo conjunto urbanístico, para dar à cidade ares de capital francesa (TIRAPELI, 2006, p. 31-32).

O consumo dos modelos de capitais europeias, como Paris, irá se intensificar nesse período na busca pelo consumismo e pelo cosmopolitismo, construindo grandes avenidas com funções comerciais. Esse modelo na cidade do Rio de Janeiro seria importado das Cidades Jardins, um conceito de cidade idealizado por Ebenger Howard, em 1898, e defendia reformas sanitárias para criar um espaço urbano cuja imagem fosse bela (PIRES, 2010). As preocupações desse modelo, que durará até a década de 1930 no Rio, alcançará seu auge com as políticas do bota-a-baixo (1902-1906) do Prefeito Pereira Passos. Gerir a cidade nesse momento seria preocupar-se com sua estética urbana e sua imagem. As grandes feiras universais e, no caso do Rio, a comemoração do primeiro centenário da independência (1922), demonstram a aplicação desse modelo.

As construções neoclássicas lembravam um passado que deveria ser esquecido pelo progresso e a estética urbana acabou por sobrepor estilismos e

reunir vários estilos em uma mesma construção. Essas “estilizações do século XIX” (SYIPHER, 1980, p. 14) facilitaram o remodelamento da cidade que, quando não se podia demolir, optava-se pela descaracterização, não apenas estética, mas de seu discurso. Assim, mais uma vez o poder político se organizava e alterava o espaço urbano de forma seletiva para que pudesse alcançar seus interesses de discurso e visibilidade. No ecletismo podia-se somar ou subtrair elementos decorativistas (símbolos), na medida do necessário, sem causar desarmonia ou conflito com a estética vigente.

Enquanto os prédios do novo regime político na cidade ganhavam características ecléticas, o centro passava por forte reurbanização com a política do bota abaixo (1902-1906). As obras de revitalização, orientadas por Pereira Passos, deram-se como forma do “Estado regulamentar a especulação imobiliária para que o capital mercantil pudesse se desenvolver livremente. Foi uma revitalização compulsória, ou seja, o indivíduo não tinha escolha. As pessoas não foram incluídas, como indivíduos que precisavam ser ouvidos e participar nas decisões” (GERALDI, 2011). O novo centro da cidade acabou por afastar muitos dos problemas, como os cortiços. Todavia, por ter sido feita pela imposição – espaço oficial sobre a população – seus impactos geraram favelizações em outras áreas da cidade pelos antigos moradores.



Da esquerda para direita. FIGURA 15: região antes de ser demolida para dar lugar à Avenida Rio Branco. FIGURA 16 e FIGURA 17: construção da Avenida Rio Branco na década de 1900. Imagens retiradas do site <http://www.flickr.com> e compartilhadas pelo fotógrafo André Costa na *Galeria Rio Antigamente*.

Grandes avenidas estenderam-se sobre construções públicas e privadas (Figuras 15, 16 e 17). Morros foram desmontados e com eles tudo que havia sobre e em seu caminho. Grandes aterros foram instalados no litoral sobre antigos portos negreiros, imperiais e de pescadores. As identidades portuguesa

e imperial deram lugar aos bulevares afrancesados, onde novos edifícios substituíam os já existentes, como os da Biblioteca Nacional e da Escola de Belas Artes – hoje Museu Nacional de Belas Artes, cuja fachada original foi preservada, mas transladada para o interior do Jardim Botânico. A ideia do divertimento da *Belle Époque* também se inaugurou o Teatro Municipal (1894-1909), pelo então Presidente Nilo Peçanha, marcando um novo momento cultural na cidade e para o país. A celebração do centenário da independência, em 1922, trouxe diversas construções erguidas para a feira de exposição mundial do país e, conseqüentemente, da cidade (Figura 18).



FIGURA 18: Construções para a Exposição Internacional do Centenário de Independência do Brasil, Rio de Janeiro, 1922. O Martelo⁵, 2016.

Esses prédios, públicos e também privados, que passaram a formar paredões ecléticos e europeizados no centro da capital nacional, a partir da década de 1920, seriam criticados pelo fortalecimento do pensamento

⁵ Disponível em <<<http://www.omartelo.com/omartelo21/materia1.html>>> Acesso em 04 de fev. de 2016.

modernista sobre as cidades, os indivíduos e novamente sobre a identidade nacional. “Essa realidade cessou com o início do movimento denominado neocolonial, nos anos 1920 e 1930, que torna a valorizar as formas da arquitetura colonial” (TIRAPELLI, 2006, p. 14). A *Belle Époque*, com suas fachadas afrancesadas e modismos que nem sempre se adequavam à realidade tropical, receberá críticas desses novos movimentos cujas bases se firmarão no repensar do nacionalismo que, assim como no século XIX, irá trazer a exaltação de um passado alegórico revestido de futuro.

Nos movimentos intelectuais, artísticos e sociais do pós-Guerra Mundial tentavam encontrar no espaço da cidade um canal de comunicação a todas as classes sociais, principalmente da classe média em crescimento. A estética encontrou nas formas simplificadas, como as geométricas e abstratas, novas técnicas para sustentar os novos temas da primeira metade do século XX. No Brasil, essa concepção europeia de uma arte universal foi absorvida pelos movimentos modernistas e socialistas. A decadência que os modernistas defendiam sobre o ecletismo (elitista), juntamente com discursos mais populares, facilitou a aceitação pela sociedade na ‘limpeza estética’ com a simplificação de fachadas na cidade do Rio de Janeiro.

Foi o segundo momento de se pensar o Brasil como uma nação. O primeiro foi no Império, para justificar a própria figura do imperador onipresente e da presença de uma nação civilizada perante o mundo. O nacionalismo era pregado como preservação do passado e culto de suas manifestações culturais. A assimilação das ideias estrangeiras era vista da adaptação para as condições de um país que se queria modernizar (TIRAPELLI, 2008, p.25).

A busca pela brasilidade, marcante no século XIX, retorna em tema ainda que por técnicas diferentes, como no cubismo. O nacionalismo romântico afastara-se durante a *Belle Époque* da estética urbana, mas retorna com os principais artistas do período moderno. O anarquismo, socialismo, federalismo, integralistas e o fascismo encarnam esse novo nacionalismo, não mais romântico, mas ainda assim idealizado. A arte brasileira, após a década de 1920, acabará por refletir os posicionamentos políticos de seus artistas, assim como o próprio Estado brasileiro irá eleger aquelas que mais lhe era útil. Essa necessidade de se construir um Brasil e uma brasilidade moldou a arte acadêmica a ser aceita pela população e pela crítica como sendo uma de suas

principais funções a exaltação de uma identidade; seus costumes, povos e valores. Ver a arte como instrumento nacionalista tornou-se um hábito para a grande população e do debate pré-modernista venceu o nacionalismo que ajudou a sustentar o Estado Novo e a Era Vargas (1930-1945 e 1951-1954).

Com a Crise de 1929, na economia norte-americana, tem-se uma necessidade de fortalecer o aparelho do Estado no novo processo de industrialização induzida. O governo federal passa a atuar de forma protecionista na economia e centralizador nos assuntos federativos. Provavelmente marcado pela figura do presidente Getúlio Vargas, o Estado Forte confunde-se com a Era Vargas que muito se utiliza desses pressupostos da arte para alterar, mais uma vez, a estética urbana da capital. O reflorescimento do nacionalismo, trazido dos movimentos políticos europeus (futurismo italiano e construtivismo russo) e das críticas artísticas internas à Belle Époque, permitirá o ufanismo e muito sustentará o populismo ou o governo das massas nas décadas seguintes, ao qual muitos incluem Vargas nessa classificação (ZURITA, 2005). O governo das massas, segundo Eric Hobsbawm, trouxe uma velha relação entre Estado e cultura popular:

Após a década de 1870, quase que certamente junto com o surgimento da política de massas, os governantes e observadores da classe média redescobriram a importância dos elementos irracionais na manutenção da estrutura da ordem social (HOBSBAWM, 1984, p. 276).

Em um mundo de revoluções industriais, onde o surgimento de novas divisões sociais transformou a relação do Estado com sua população, os novos meios tecnológicos – desenvolvidos no período anterior para o divertimento – passam a ser integrados à agenda política nacional e municipal para defender a ordem social. Vinha a preocupação com o planejamento da cidade. Gerir a cidade significava, além do saneamento e da beleza, ter funcionalidade e solucionar problemas logísticos de transportes e de entretenimento. Segundo Pires (2010), inicia-se nos anos 1930 a segunda fase de gestão das cidades: o Plano Diretor (PN). Essa fase irá durar até os anos 1990, marcando grandes investimentos em infraestrutura e nos superprojetos ou superplanos na cidade. Nesse período o governo político mantinha a mesma postura anterior e, segundo Pires (2010), não dialogava com outros agentes sociais, decidindo

planos em gabinetes, como o Agache (1930) e o Doxiadis (1965, a ser visto posteriormente) que buscavam solucionar os problemas percebidos por quem geria (elite industrial), acabando por estratificar a sociedade e segregando comunidades.

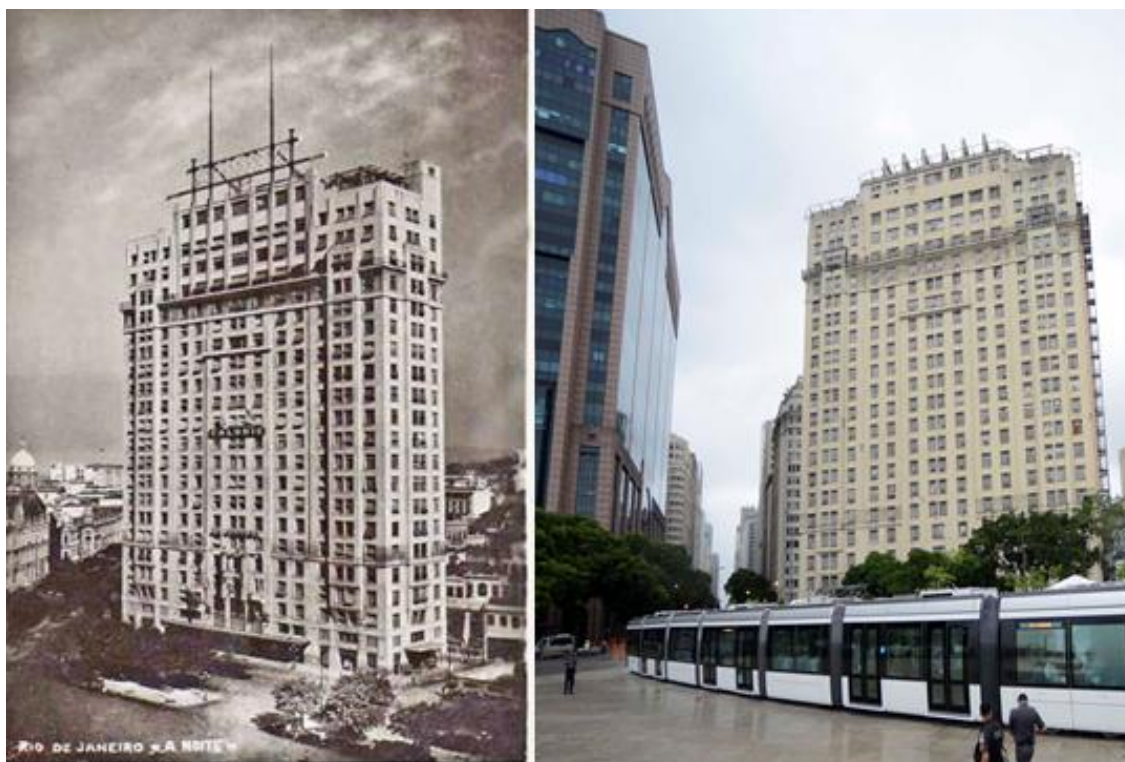
Durante a implementação do Plano Diretor Agache na cidade do Rio pelo prefeito Antônio Prado Júnior, a região central e a Zona Sul da cidade serão beneficiadas com grandes reformas, enquanto que a Zona Norte será deixada de lado (PIRES, 2010). Inicia-se aí a imagem de cidade entretenimento tropical, com seus cassinos, hotéis e praias. Nessa perspectiva de gestão, o governo Vargas buscou investir na projeção da cidade com a criação de aparelhos midiáticos, como a compra da Rádio Nacional. A Rádio Nacional, criada em 1936, foi uma iniciativa privada na cidade que, em 1940, foi estatizada por Vargas com a finalidade de unir o país culturalmente e que acabou por ampliar a visibilidade da cidade do Rio de Janeiro, não apenas culturalmente, mas também politicamente com seus informes governamentais. Os acontecimentos locais repercutiam em suas transmissões, incluindo os acontecimentos de nível local da capital nacional para as demais regiões do país. Por isso, deve-se retomar a ideia de Fernanda Sánchez (2001) que defende que uma cidade para se projetar deve contar com o apoio midiático de difusão de sua imagem – e a Rádio Nacional serviu a essa dinâmica.

No período, bem como outras iniciativas privadas (estúdios de cinema, hotéis, cassinos e turismo), a Rádio Nacional no Edifício a Noite ia delineando parte da imagem da cidade em seus recursos midiáticos de notícia e entretenimento. Os anos 1930, 1940 e 1950 marcam esse momento em que o Brasil deveria alcançar o progresso industrial (política econômica desenvolvimentista e de industrialização por substituição de importações) e a urbanização do espaço como símbolo da modernidade. O país que era majoritariamente rural até o período, passa a adotar o modelo de cidade industrial e verticalizada (prédios) no Rio de Janeiro e projetá-lo ao território nacional como modelo de progresso e desenvolvimento. Sua sede localizava-se no maior arranha-céu da América Latina, o Edifício *A Noite* (Figuras 19 e 20), de 1930, que até hoje domina a paisagem do centro da cidade:

A evolução do A Noite foi paradoxal. Da mesma forma que o

Copacabana Palace, o edifício em si foi um sucesso. Associando o poder econômico das grandes empresas nele instaladas ao glamour de sediar o meio de comunicação mais poderoso da época – a Rádio Nacional, o prédio se viu revestido por um prestígio sem concorrentes. (INPI, 2011).

Sua imponentia, dominada pelo estilo *Art Déco*, serviu aos propósitos do governo em comunicar-se, tanto pela música, como pela arquitetura ao assimilar sua imagem ao progresso da verticalização na cidade do Rio de Janeiro.



Da esquerda para direita. FIGURA 19: Edifício *A Noite*, em 1930, no centro do Rio de Janeiro. Obra do arquiteto Joseph Gire, precursor do concreto armado e d'*Art Déco* na Cidade. Foto retirada do site <http://www.vivercidades.org.br> em 12/05/2011. FIGURA 20: Edifício *A Noite*, 2016. Disponível: Prefeitura do Rio de Janeiro.

No governo de Getúlio Vargas, o Rio ganharia ainda um novo conjunto de prédios ministeriais em estética totalitária (Estado Forte ou estética fascista). Se para o pintor holandês Piet Mondrian a estética poderia ser um verdadeiro plano de reforma social, a estética totalitária segue os preceitos da arte universal – geometria – e consolida-se no ecletismo entre a *Art Déco* e o Neoclássico. Sua principal característica é a monumentalidade das obras no espaço público. Os edifícios, através da grandiosidade opressiva, deveriam exaltar a força e o sucesso do Estado.

Os novos prédios ministeriais ergueram-se somando a estrutura da Art Déco aos símbolos do neoclássico, como colunas, panteões e frontões pesados. A estética totalitária no Rio de Janeiro, inserida na Era Vargas, foi inspirada principalmente na arquitetura italiana e na alemã pré-nazista, que buscavam a perenidade do neoclássico juntamente com a modernidade d'Art Déco. Mas, “enquanto as ruínas dos impérios clássicos expressam a invencibilidade e a grandiosidade das construções humanas, as ruínas modernistas expressam a decadência do novo.” (JAGUARIBE, p. 128-129). As tentativas de transformar a cidade em um símbolo do Estado Forte se fizeram nos diversos planos de alteração do espaço central (talvez o mais próximo ao espaço oficial de visibilidade) que não foram plenamente realizados pelos custos e instabilidades políticas, mas que deixaram seus marcos.



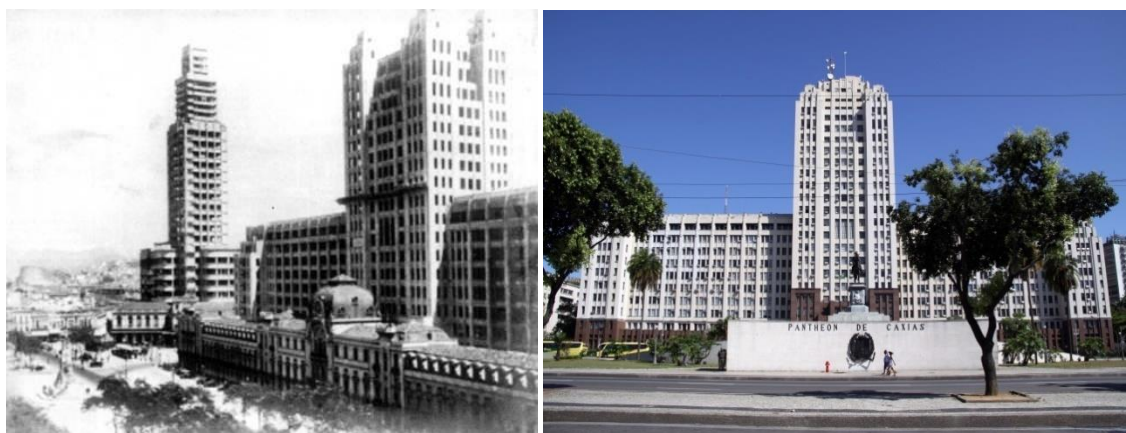
FIGURA 21: Ministério do Trabalho e Ministério da Fazenda em 1944. Fotos retiradas do site do Ministério da Fazenda. FIGURA 22: Foto atual do antigo Ministério da Fazenda, por Rodrigo Soldon.

Os prédios ministeriais da Fazenda (Figuras 21 e 22), do Trabalho (Figura 21) e da Guerra (atualmente Comando do Leste do Ministério da Defesa, Figuras 23 e 24) eram pilares-chave para a sustentação da agenda nacional proposta no período. Após a Crise de 1929 e as políticas de industrialização, os movimentos socialistas e sindicais, juntamente com as duas Grandes Guerras Mundiais e as revoltas armadas internas, demandavam uma maior preocupação com a eficiência nesses três segmentos do poder executivo. Em 1934 foi autorizada a construção do Ministério da Fazenda, com maior presença de símbolos neoclássicos dos três, na Esplanada do Castelo em um terreno permutado com a prefeitura. Apenas no dia 3 de outubro de

1938 o Presidente Getúlio Vargas lança a pedra fundamental da obra, em comemoração ao oitavo aniversário da Revolução de 1930 – sua ascensão ao poder.

Em novembro de 1943 foi inaugurada a nova sede do Ministério da Fazenda. Considerado como neoclássico, o estilo foi um reflexo da decisão pessoal do então ministro Artur de Souza Costa durante a escolha do projeto arquitetônico. A construção do edifício foi coordenada por uma comissão de engenheiros, arquitetos e desenhistas sob a direção do engenheiro Ary Fontoura de Azambuja. O pórtico principal, construído em mármore brasileiro, obedece ao estilo dórico primitivo e suas colunas têm 9,50 metros de altura. Os vasos de granito que adornam as laterais pesam cada um cerca de dez mil quilos, uma amostra da grandiosidade desse projeto histórico. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

Tanto sua construção, como a do Ministério do Trabalho, com maior presença *Art Déco* em sua fachada original, vão para além das necessidades práticas e acabavam por destacarem-se ao destoarem-se do conjunto mobiliário ao seu redor. Com maior predomínio d'*Art Déco*, ambos os ministérios irão se sobressair muito mais pelo destaque físico que exercem na paisagem, destoando das construções ecléticas vizinhas de pequeno porte. No antigo Ministério da Guerra, atual Palácio Duque de Caxias, a substituição do antigo palácio em estilo eclético, por um na estética do Estado Forte, pode simbolizar visualmente essa necessidade de transformar o espaço oficial da cidade exaltando os três braços do poder político nacional: a renda (Ministério da Fazenda), o povo (Ministério do Trabalho) e a força (Ministério da Guerra).



Da esquerda para direita. FIGURA 23: Desmonte da antiga sede do exército brasileiro e construção do antigo Ministério da Guerra (atual Comando Militar do Leste). Ao fundo a torre da Central do Brasil. Foto de 1943. Fonte: Comando Militar do Leste, 2016. FIGURA 24: Atual Comando Militar do Leste, por Halley Pacheco de Oliveira, 25/12/2012.

Tantos outros prédios públicos ecléticos viriam abaixo pelas próximas décadas, como o Palácio Monroe, sede do antigo Senado Federal. Na década de 1950, os trâmites para a construção da nova capital nacional, Brasília, talvez tenha levado consigo os anseios pela reformulação do espaço de acordo com o discurso nacional e deixando a cidade do Rio envolta na problematização do seu próprio discurso sobre o espaço herdado. A cidade passa, então, a olhar seus trajetos não-nacionais, como na cultura, na indústria e em seu setor de serviços – especialmente o turismo. A industrialização na cidade do Rio pode ser dividida em quatro períodos principais, sendo apenas no último momento que a cidade do Rio passa a se desenvolver sem o peso dos planos nacionais: Proibição (1500-1800); Implantação (1808-1930); Revolução Industrial (1930-1960) (AZEVEDO, 2010, p. 11); e Diversificação Local (1960 aos dias de hoje), em contraponto com a fase de Internacionalização no âmbito nacional.



Da esquerda para direita. FIGURA 25: *Cidade Idealizada - O Rio de Janeiro Através dos Cartões - Postais (1900 /1930)*. Museu da Justiça, 2015. FIGURA 26: *Chegada ao Rio de Janeiro, 1930*. Fonte: Pancoleccionismo temático, 2016.

A atividade econômica predominante no período colonial na cidade era a monocultura de produtos tropicais para exportação e do ouro das Minas Gerais, praticada em grandes propriedades rurais e com mão de obra escrava. A maior parte dos capitais obtidos nessa atividade era remetida para Portugal, que mantinha sua grande colônia com a função exclusiva de fornecer mercadorias agrícolas ou minerais. A partir de 1808, com a chegada da família real ao Brasil, essa política foi revogada, mas a concorrência dos produtos britânicos (Tratado de Navegação e Comércio, 1810) ainda impedia a implantação de indústrias economicamente viáveis no Rio, sendo poucas e de subsistência. Foi somente a partir de 1844, com a Tarifa Alves Branco, que elevou as taxas

médias de importação para 44%, e a Lei Eusébio de Queirós (1850), que proibiu o tráfico de escravos, que ocorre o primeiro impulso no processo de industrialização local já no Segundo Reinado.

A cidade do Rio de Janeiro mantém-se como importante zona comercial, industrial e financeira do país e já nas primeiras décadas do século XX ganha visibilidade como destino turístico internacional. Diversos monumentos e paisagens (urbanas e naturais) foram apropriados para alimentar essa dinâmica econômica, como nos casos do Cristo Redentor (monumento religioso inaugurado em 1931 pela Arquidiocese do Rio de Janeiro) e o Pão de Açúcar (ganhando as estruturas dos bondinhos como mirante em 1912) que, em 2012, foram incluídos como parte da paisagem do Rio de Janeiro pela UNESCO e incluídos na lista de Patrimônios da Humanidade (UNESCO, 2016a). Contudo, enquanto o local (Rio de Janeiro) buscava expor uma imagem urbanizada e civilizada – por meio de seus cartões postais (Figuras 24 e 25), por exemplo – o mercado do turismo deu ênfase a outros recursos da cidade, com menos enfoque no urbano e maior enfoque nas belezas naturais e nas praias da Zona Sul (Figuras 16, 27 e 28).

Introduzido no Brasil no final do século XIX, o cartão-postal foi responsável pelo aumento da troca de mensagens entre parentes, amigos ou mesmo desconhecidos. O baixo custo e a até então inédita circulação de reproduções fotográficas foram responsáveis pelo grande sucesso alcançado por esta nova forma de comunicação, que virou uma mania. No caso do Rio de Janeiro, os postais registraram hábitos urbanos, o surgimento de novos bairros, além de obras públicas, num período de grandes mudanças no traçado urbano, produzindo uma "cidade idealizada", cujo objetivo principal era o de criar uma imagem atraente e sedutora, uma espécie de "vitrine da modernidade". A exposição resulta da reunião de coleções particulares e revela cenas e ângulos ainda pouco conhecidos da cidade, ainda dentro das comemorações dos seus 450 anos. (Poder Judiciário, Estado do Rio de Janeiro - TJRJ, 2016)⁶.

O mercado do turismo inicia uma adaptação espacial na cidade de ressignificações e de obras financiadas pelo capital privado, mas, sobretudo pelo capital público do poder político local e nacional. As transformações na orla da Zona Sul (Flamengo, Botafogo, Urca, Leme, Copacabana, Ipanema e Leblon), os vídeos e documentários sobre a cidade, as estratégias de

⁶ Disponível em <<http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/museu/eventos/exposicoes-eventos/atuais/rj-cartoes>>. Acesso 02/02/2016.

construção do espaço ou sua apropriação pelo poder político (como no caso da Rádio Nacional no Edifício A Noite, em frente ao Porto de atracagem dos transatlânticos ou do Aterro do Flamengo, ligando o aeroporto à orla da Zona Sul) e o Maracanã, por exemplo, demonstram investimentos em entretenimento que se relacionam com o consumo do turismo e da visibilidade – mas também ao empresariado de serviços que se fortalecia na Cidade, como hotéis, restaurantes, teatros, cassinos e outros aparelhos do entretenimento.



FIGURA 27 (esquerda): Aeropostale – Serviço Postal Aéreo, França, c. 1928. FIGURA 28 (centro): South America by Royal Dutch Airlines, 1947. FIGURA 29 (direita): Volate PANAIR RIO, BHS S, Alemanha, c. 1960. Registro pessoal na exposição *Rio de Janeiro como destino: cartazes de viagem, 1910-1970*, coleção Berardo. Fonte das três figuras: Exposição Museu Histórico Nacional, 2016.

Como herança, esse setor econômico – serviços – manter-se-á como eixo importante nos rendimentos da cidade até os dias atuais, como mostram os dados do Ministério do Turismo e os próprios dados da cidade (Ministério do Turismo, 2015a). Mas essa nova concepção do enriquecimento e desenvolvimento pelo setor de serviços veio gradativamente na história da cidade. Enquanto que se transferia o status de capital nacional para Brasília, o Rio permanecia ainda com muitos aparelhos federais, como o próprio Ministério das Relações Exteriores (MRE) no antigo Palácio Itamaraty até os anos 1970. A transferência política do status de capital foi bruta, mas a passagem do corpo e instituições federais ocorreu nos mais diversos tempos possíveis, como mostra a inauguração da Biblioteca Nacional em Brasília apenas no ano de

2008, tendo ainda que compartilhar funções com a Biblioteca Nacional no Rio de Janeiro.

Com a mudança da capital federal para Brasília, em 1960, e com a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, em 1974-75, a Cidade do Rio se torna então capital do novo Estado do Rio de Janeiro. Mas esses processos, apesar do curto espaço de tempo (aproximadamente vinte anos), geraram impactos e desafios à política local da Cidade. Com a inauguração de Brasília, em 1960, o Rio passa a ser uma cidade-Estado (Guanabara) até 15 de março de 1975, quando o Estado da Guanabara é fundido ao Estado do Rio de Janeiro, tornando-se a cidade capital fluminense desde então. A Cidade foi inserida no 'novo' Estado do Rio de Janeiro que permaneceu com todos os seus antigos símbolos estaduais (hino, bandeira, conjunto jurídico etc.), bem como suas dinâmicas políticas regionais. Não obstante, é comum presenciar desentendimentos ainda hoje entre a gestão local da Cidade e as bases eleitorais dos governos estaduais fluminenses.

Como agir e se compreender como parte de um Estado que possui uma identidade própria que se desenvolveu em separado à identidade da Cidade? Essa resposta não me arrisco dar, mas acredito que, pouco a pouco, a seção entre a Capital e o Estado vem diminuindo – como no constante uso de aparelhos culturais da região metropolitana nas propagandas oficiais da Cidade do Rio. Um exemplo é o Museu de Arte Contemporânea de Niterói que vem sendo usado em divulgações da Cidade, como durante os últimos grandes eventos esportivos (Panamericano e Olimpíada) realizados na Cidade do Rio de Janeiro. A integração urbana com as cidades da Baixada Fluminense, Escolas de Samba do Grupo Especial (muitas de origens externas à Cidade) e os campeonatos estaduais de futebol (Campeonato Carioca, cujo título oficial é Campeonato do Estado do Rio de Janeiro, e Taça Guanabara) demonstram integrações movidas pela sociedade e pelo senso comum. A própria confusão entre os gentílicos carioca e fluminense também poderia ser compreendida como um sinal desse processo de harmonização das identidades por meio da percepção externa.

No caso do Estado da Guanabara, em sua estrutura política, foi aplicada a segunda etapa de gestão da cidade dentro da fase de Planos diretores (PIRES, 2010): o Plano Doxiadis, em 1965 pelo então Governador Carlos

Lacerda, e as demais iniciativas por Planos Diretores Integrados (PDI) do Governo Militar até meados da década de 1980. Durante quase todo o seu período como Estado da Guanabara, o governo nacional encontrava-se sob o regime militar (1964-1985). A cidade do Rio, como Estado, era governada pelo Governador da Guanabara, respectivamente: José Sette Câmara Filho (Governador nomeado, 21 de abril de 1960 até dezembro de 1960); Carlos Lacerda (Governador eleito pelo Partido UDN, 1960-1965); Raphael de Almeida Magalhães (Vice-governador de Carlos Lacerda que assume o mandato entre 11 de outubro de 1965 até dezembro de 1965); Francisco Negrão de Lima (Governador eleito pelo PSD, 1965-1970); e Antônio Chagas Freitas (Governador eleito pelo MDB, 1970-1975). Após a fusão, o Rio volta a ter administração municipal por meio dos prefeitos no cargo do Poder Executivo. Contudo, até 1985 os prefeitos eram nomeados pelo Governador do (atual) Estado do Rio de Janeiro.

Essas mudanças precisaram de tempo até serem absorvidas pela estrutura burocrática e institucional para as políticas locais que não estavam mais no centro político do país. No que diz respeito à organização do poder local, pode-se apontar que houve dificuldade em trabalhar com a gestão pública (JAGUARIBE, 1998; VAZ, 2006), tanto por essa ter se desenvolvido em anexo à gestão nacional, como pela necessidade de se adaptar (e reconhecer) os limites da cidade em recursos, espaço e imagem em um curto período de tempo. Entretanto, a partir dos anos 1980, a cidade passa a recuperar (seletivamente) seu legado histórico e cultural como parte de sua identidade que nem sempre interessava quando das mudanças de regimes políticos nacionais. Mas antes desse processo de ressignificação a partir do final dos anos 1980 (VAZ, 2006, p. 69), as intervenções urbanas na cidade durante o Regime Militar (1964-1985) basicamente resumiram-se em grandes obras de infraestrutura sem consultas às demandas locais (PIRES, 2010).

Durante o governo de Carlos Lacerda no Estado da Guanabara, o PD Doxiadis foi implementado, dando ênfase à reurbanização e ao automóvel. O PD Doxiadis previa o adensamento da Zona Sul (crescente desde os anos 1930 com a primeira fase dos PD) e litoral da Zona Oeste. O PD buscou novos meios de transporte, como o metrô. Contudo, as obras, em sua maioria, privilegiavam e atendiam ao eixo Centro-Zona Sul. A modernização da cidade

agora olhava para modelos de cidades estadunidenses (JAGUARIBE, 1998), o que, mais uma vez, trouxe abaixo diversos aparelhos e habitações populares. A funcionalidade modernista, objetiva e lógica (PIRES, 2010) somava-se à rendição e à glorificação do automóvel (JAGUARIBE, 1998, p. 139). Em cenário político, o Estado da Guanabara, juntamente com o Estado do Rio de Janeiro pesavam duas vezes em pressões políticas federais, o que não agradava o governo militar (VAZ, 2006, p. 69-70). Assim, diversas iniciativas do governo nacional foram tomadas para unificar os dois Estados que desde a independência andaram caminhos próprios.

A inauguração da Ponte Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói), em 1974, e a criação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), em 1979, teriam um forte simbolismo na formação do novo Estado do Rio de Janeiro, de 1975. Percebe-se nessas duas grandes iniciativas do governo federal, sob o regime militar, uma verticalidade de decisões que se impuseram sobre as necessidades e interesses locais. Segundo Pires (2010), esse período deu continuidade na gestão nacional sobre a local sem consulta à sociedade. O governo nacional sob o regime militar passou a usar as PDI como formas jurídicas de burlarem responsabilidades técnicas, sociais e políticas no feito de obras públicas. Nos anos 1960 e 1970 surgiram os superplanos na cidade do Rio: alargamento da praia de Copacabana; criação do elevado da Av. Paulo de Frontin; Autoestrada Lagoa Barra; Ponte Rio-Niterói (Ponte Costa e Silva); metrô; Edifício Avenida Central; e o Plano Lúcio Costa para a Baixada de Jacarepaguá e Barra da Tijuca – loteamento.

As características desse período de interferência do governo nacional sobre a gestão local do Rio de Janeiro, dos anos 1960 até 1980, segundo Pires (2010) foram: ausência de um debate público e consultivo; conteúdo conflitante em suas propostas, uma vez que não houve consulta às diferentes esferas de gestão pública; e excessivo número de recomendações de modelos importados que não eram baseadas na realidade local (estadunidenses e europeus). Os PDI (Planos Diretores Integrados) nos anos 1970 e 1980, conhecidos como Planos sem Mapas (Flávio Villaça, 1999, p. 221), se popularizaram nas práticas do governo nacional como mecanismos jurídicos para obras sem participação de debates populares e nem a obrigação de diagnósticos técnicos. Como já havia ocorrido no Estado Novo, de Getúlio Vargas, o governo nacional

posicionava-se sobre as unidades da Federação em seus interesses. Nessa união dos dois Estados, as identidades, que haviam se desenvolvido historicamente em paralelo, mas de formas distintas, agora precisavam caminhar juntas por um decreto federal; a Lei Complementar nº 20 a 01 de julho de 1974 e sem ter consultado as populações envolvidas.

Retomando a questão dos gentílicos carioca (do antigo Estado da Guanabara) e fluminense (do antigo e do atual Estado do Rio de Janeiro), é possível perceber que a identidade cultural na Cidade do Rio, em vez de absorver a identidade fluminense, acabou por expandir a sua sobre a população fluminense na percepção externa. Ainda que todo carioca seja fluminense, é mais comum, no resto do país, chamar um fluminense de carioca do que o inverso. Desde 1974, o gentílico carioca passa a ser subordinado ao fluminense, sendo apenas uma identificação municipal, assim como niteroiense, gonçalense, caxiense ou petropolitano. Todavia, o gentílico municipal *carioca* se sobrepõe ao estadual *fluminense* em diversas áreas como já mencionadas, como no *Campeonato Carioca de Futebol* (cujo nome oficial é Campeonato Estadual do Rio de Janeiro). Se toda capital teria a obrigação de acolher, em seu espaço, e representar, em suas políticas, àqueles de quem toma a voz, no caso do Rio então, a Cidade deveria representar as demais de seu novo Estado. Porém, a identidade local carioca (criada no período de capital nacional) se mostra mais resistente e usual em diversos segmentos populares em relação à fluminense.

Em um sistema federativo é de se esperar que suas unidades possuam um reconhecimento próprio, a se distinguir dos demais. Como resultado, após quarenta anos ainda existem processos que tentam separar as duas identidades políticas (como o movimento pela desfusão *Autonomia Carioca*⁷, da Vereadora Aspásia Camargo nos anos 2000, do então Partido Verde). Mas desse processo de anexação o que se torna mais relevante para esse trabalho é a problematização da gestão da agora capital fluminense. Brasília levou consigo a máquina estatal que esvaziou a cidade do Rio de Janeiro. Ainda que a nova máquina fluminense (recursos, instituições e funcionários) tenha saído de Niterói e veio ocupar parte da antiga malha administrativa nacional, no Rio

⁷ Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/common/noticia_corpo.asp?num=11123>. Acesso em 0204/2016.

essa não fora suficiente para impedir o avanço de vazios e ampliar os problemas burocráticos dos *donos da terra* na região, criando burocracias espaciais que subutilizaram aparelhos públicos e emperraram possíveis soluções locais.



Da esquerda para direita. FIGURA 30: Antigo brasão da Universidade do Estado da Guanabara (1961-1975), que substituiu o da Universidade do Distrito Federal (1950-1958) e Universidade do Rio de Janeiro (1958-1961). Disponível em << <http://www.bibliotecaadrianomoreira.cm-braganca.pt>>>. Acesso em 02/04/2016. FIGURA 31: Atual brasão da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Fonte: UERJ, 2016.

O deslocamento da máquina estatal, após a criação de Brasília, deixou a cidade do Rio de Janeiro com vazios espaciais cercados por conflitos burocráticos entre as esferas do poder local e da União. Por ter em Brasília novas construções federais que concorriam na captação de verbas da União, o número de prédios e terrenos subutilizados ou abandonados na região central (VAZ, 2006) traziam consigo barreiras burocráticas para iniciativas do poder local. O recorte da região central, entre a Guanabara e a União, já mantinha conflitos que só aumentaram com a divisão do espaço junto ao novo Estado do Rio de Janeiro. Tentativas de recuperação acabavam por esbarrar nas burocracias das três esferas que, muito provavelmente, passaram a engavetar seus projetos em períodos de baixa cooperação política entre o Município, o Estado e a União.

Com o tempo, a subutilização das construções mais a burocracia administrativa entre as esferas de poder contribuíram para a degradação em diversas regiões, especialmente na Zona Norte e região central. A especulação

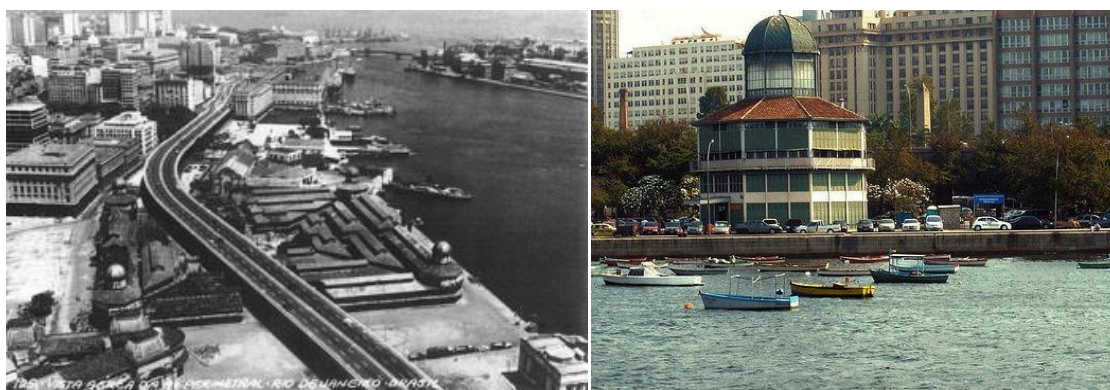
imobiliária, a partir da década de 1950, dirigia-se para os limites da Zona Sul e Oeste, em busca das novas estruturas urbanas, regidas pela estética modernista e do entretenimento tropical. Com ela se deslocava parte dos sistemas empresarial e financeiro que residiam no Centro. As indústrias distanciavam-se ao seguirem o fluxo da Avenida Brasil em direção aos limites da Zona Norte e da Baixada Fluminense, onde existiam terrenos mais baratos nesse cenário da economia imobiliária aquecida na Zona Sul, exigindo mais investimentos no transporte rodoviário.

Na segunda metade do século XX, com a malha urbana já refém da “glorificação do automóvel” (JAGUARIBE, 1998, p. 139), ampliou-se a rejeição ao centro desprovido dessa nova necessidade moderna (edifícios sem garagem e ruelas estreitas). Os planejamentos modernistas valorizavam uma estética que não encontrava espaço no Rio antigo, logo se dirigindo para as demais áreas da cidade. Ainda que com bons referenciais do período, como o Edifício Capanema, as intervenções modernistas privilegiaram a malha viária, como a construção da Avenida Perimetral por quase toda a orla marítima da cidade, separando o Centro do mar (VAZ, 2006). A imagem midiática da Zona Sul, representada nos filmes e nas novelas dos anos 1960 e 1970, favorecia ainda mais a gestão política do local voltada à imagem de cidade entretenimento, diferentemente dos períodos anteriores:

Os cartões-postais cariocas raramente enfocam edificações arquitetônicas. As retratações turísticas do Rio de Janeiro reproduzem, sobretudo, os clichês de praias repletas de corpos tostando-se ao sol, a baía da Guanabara ao amanhecer ou ao pôr-do-sol, os morros verdejantes e, finalmente, as mulatas exuberantes em fantasia de carnaval. Mesmo os postais da escultura do Cristo fincado no topo do Corcovado amenizam sua simbologia sagrada e cultural através do espetáculo da vista panorâmica. Entretanto, nos inícios do século XX, os cartões-postais que os turistas nacionais buscavam do Rio de Janeiro eram, segundo Gilberto Freyre, aqueles que ilustravam os progressos da capital. Bondes, monumentos, instalações técnicas, eram prenes da simbologia de modernização de um Brasil pouco explorado. Como ex-capital, o Rio de Janeiro já não simbolizava as urgências do progresso que o caracterizaram aos olhos provincianos do início do século (JAGUARIBE, 1998, p. 119).

Com a nova imagem que se tentava projetar sobre o *ser carioca* e a cidade, ligado à Bossa Nova, e a *cidade praiana* da Zona Sul, restou às demais regiões e comunidades excluídas dos PDs o descaso e a marginalização social. Os problemas sociais não foram solucionados pelos PD e PDI, e a

desigualdade social, somada à marginalização, criou áreas de favelização e de conflito pela ausência dos serviços públicos. A partir desse período a segurança pública tornou-se um desafio crescente no Rio em todas as regiões. Na região central iniciou-se, nos anos 1960 e 1970, uma série de obras que cortaram a região por vias, como a Perimetral (derrubada em 2014-2015), passando por cima de construções importantes, como o extinto Mercado Municipal, inaugurado em 1907 e que hoje só resta uma de suas quatro torres originais – atualmente o Restaurante Albamar, na Praça XV.



Da esquerda para direita. FIGURA 32: Foto da Avenida Perimetral sobre o extinto Mercado Municipal, altura da Praça XV durante a década de 1950, hospedada no site www.vitrus.com.br. FIGURA 33: Foto do Restaurante Albamar, última torre existente do extinto Mercado Municipal à frente dos edifícios ministeriais da Fazenda e do Trabalho, 2005. Compartilhada por Rosa Old Skool no site <www.flickr.com>. Acessados em 22/06/2011.

A cidade, ainda que visse investimentos em redes de transporte público, como a inauguração, em 1979, do primeiro trecho da Linha 1 do metrô (ligando o centro à Zona Sul), teve o planejamento de seu espaço voltado para o uso do transporte individual. O crescimento do automóvel era tanto resultado como mantinha o incentivo ao afastamento da moradia da região central e quem podia pagar ia para a Zona Sul e os recém loteamentos do litoral da Zona Oeste. O modernismo no Rio trouxe consigo a corrente racionalista que:

Agia como se a cidade atual não correspondesse às necessidades do mundo moderno. Era necessário pensar uma cidade absolutamente nova, que atendesse a imagem que se formava da cidade contemporânea, aliás, nome dado pelo expoente dessa Corrente, Le Corbusier [...] A ideia de sociedade, aqui, acompanhava a ideia do homem-tipo com as mesmas necessidades, seja na Europa, na Índia ou no Brasil. Le Corbusier afirma que o caminho dos homens é a linha reta; quem anda em curvas são os asnos (SOUZA, 1997, p. 115).

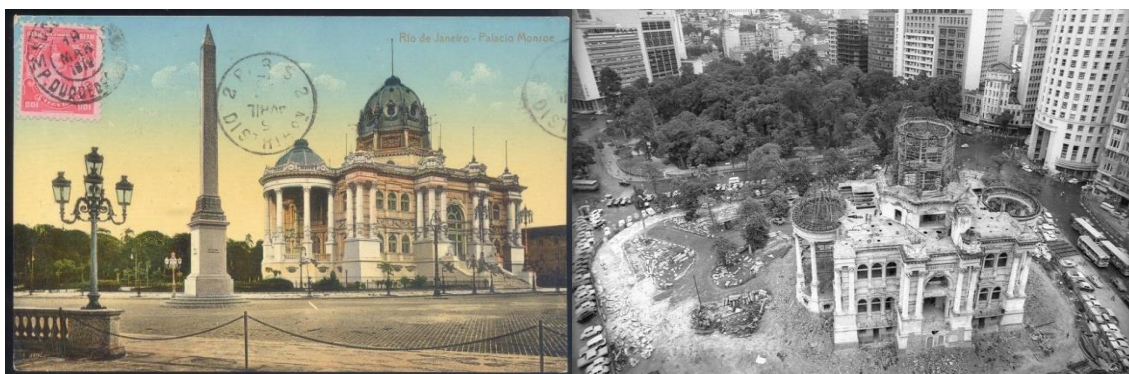
As grandes avenidas não eram mais bulevares da Belle Époque. Elevados, como o da Perimetral, destinavam-se apenas aos carros; à mobilidade sobre o passado, sobre o espaço compartilhado. Para suprir o espaço público das regiões centrais, vieram os shopping centers e seus estacionamentos. “Não seria essa uma das explicações do porquê, também no imaginário coletivo, a rua se identifica cada vez mais com a população marginal? [...] Relacionadas com áreas da cidade por uma acessibilidade boa, esses locais representam os focos na estrutura de eixos viários” (SOUZA, 1997, p. 119). O período do regime militar marcou a cidade pelo agravamento da segregação e imagem do progresso a um custo elevado.

Um exemplo do impacto direto dos conceitos estéticos modernistas sobre a história da cidade foi o desmonte do Palácio Monroe (Figuras 34 e 35), que tinha sido construído como pavilhão do Brasil para a Exposição Internacional nos Estados Unidos (1904), e que ganhara o Grande Prêmio Mundial de Arquitetura. Em 1906 foi remontado na Cinelândia e, em 1925, serviu como sede do Senado Federal que permaneceu até a Revolução de 1930 – Estado Novo. Na década de 1970, a expansão do metrô serviu de pretexto para a sua demolição, justificado à população pelo progresso. Entretanto, as obras do metrô não foram responsáveis por seu desmonte, cujas partes se espalharam por várias outras construções na cidade. Uma campanha, encabeçada pelo jornal *O Globo* e pelo arquiteto modernista Lúcio Costa, na década de 1970, criticava sua estética eclética que não mais agradava aos padrões do desenvolvimento moderno. Com o apoio dos modernistas, o então presidente Ernesto Geisel, em 1976, autoriza o desmonte:

A presença do Pavilhão Monroe se fazia ‘estorvante’ para Lucio Costa, impondo-se o desfogo da área da cidade onde se encontrava [...] Lucio Costa, mesmo tendo sido recentemente aposentado do seu posto de diretor do Departamento de Estudos de Tombamento do DPHAN [atual IPHAN], fornece os elementos para elaboração do parecer técnico do Departamento [que culmina com a demolição]. (SANTOS, 2009, p. 01⁸).

⁸ O artigo “Lucio Costa: problema mal posto, problema repostado”, foi publicado originalmente como capítulo do livro: NOBRE, Ana Luiz; KAMITA, João M.; LEONIDIO, Otavio; CONDURU, Roberto (orgs.). Lucio Costa – um modo de ser moderno. São Paulo, Cosac & Naify, 2004, p. 132-145. Mas o trecho apresentado na presente pesquisa foi retirado da publicação referente ao *Seminário Internacional Um século de Lucio Costa*, realizado no Palácio Gustavo Capanema (Rio de Janeiro), de 13 a 17 de maio de

O presidente Ernesto Geisel defendia sua demolição por este tampar a visão do Monumento aos Mortos da Segunda Guerra Mundial, de 1960, no Aterro do Flamengo. Sua demolição, hoje ocupada por uma praça, não trouxe nenhum aparelho urbano que suprisse sua ausência, levando a um movimento do poder local por sua reconstrução⁹, engavetado em 2002.



Da esquerda para direita. FIGURA 34: Palácio Monroe em Cartão Postal, 1912. FIGURA 35: Desmonte do Palácio Monroe, anos 1970. Fontes: Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro.

Assim, ainda que não mais capital nacional, as intervenções do poder nacional continuaram a moldar a cidade. Através de órgãos federais, como o IPHAN, as iniciativas de preservação permaneciam separadas, em agendas distintas de interesses. O quadro a seguir (Quadro 3, VAZ, 2006, p. 69-70) permite uma análise pontual desse desenvolvimento histórico da atuação do poder político na área central da cidade, a maior herdeira das sobreposições de discursos e planos do espaço oficial:

2002, em comemoração ao centenário do arquiteto, e disponível sem numeração de páginas no periódico de arquitetura *Vitruvius* em 2009, conforme indicado aqui nas referências.

⁹ Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Disponível em <<http://www.tse.jus.br/institucional/o-tse/palacio-monroe>>. Acesso em 22 de fev. de 2015.

Quadro 3: Cidade do Rio de Janeiro – Síntese histórica das transformações espaciais nas áreas Centrais

PERÍODO	INTERVENÇÃO / PROJETO	OBJETIVO ENUNCIADO	CONSEQUENCIA (Área Central)
Séculos XVII/XIX	Desmonte de morros; aterros; Aqueduto da Carioca.	Ocupação do território; criação de solo urbanizável; construção de infraestrutura urbana.	Alteração do meio ambiente; expansão da área urbana; adensamento populacional.
Déc. 1900	Reforma urbana Pereira Passos: abertura de vias; criação do porto.	Saneamento; embelezamento; modernização; ordem urbana.	Expulsão da moradia; formação de favelas; destruição do patrimônio; área central como área de lazer e cultura.
Déc. 1920	Arrasamento do Morro do Castelo.	Saneamento, aeração e higiene; abertura de vias, modernização.	Destruição de marcos e do tecido urbano; formação de vazios e favelas.
Déc. 1920/1930	Renovação da área da Cinelândia; mudança de uso da Lapa.	Modernização; área de lazer das classes altas; criação de lugares da boemia; sede de jornais.	Início da verticalização; área central como área de lazer e cultura de elite.
Déc. 1940	Estado Novo: abertura da Av. Presidente Vargas; controle de atividades urbanas.	Rodoviarismo, transporte individual; embelezamento e ordem urbana; "limpeza de usos sujos".	Expulsão da moradia; formação de vazios; destruição do patrimônio.
Déc. 1950	Arrasamento do Morro de Santo Antônio; degradação da Lapa.	Saneamento; abertura da Av. Norte-Sul (não concretizada).	Destruição da primeira favela da cidade; formação de vazios.
Déc. 1950/1960	Construção da Av. Perimetral; extensão da Av. Perimetral.	Obra viária.	Rompimento da relação do centro com o mar.
Déc. 1960	Renovação do Estácio e do Catumbi; destruição do casario da Lapa.	Obras viárias - acessos ao túnel S. Bárbara.	Arrasamento dos bairros do Estácio e Catumbi; expulsão da moradia.
Déc. 1970	Construção do metrô. Dec. N. 322/76 proíbe uso residencial na ACN; destruição do casario da Lapa.	Transporte de massa; ordenação do espaço urbano.	Destruição do tecido urbano histórico; formação de vazios; expulsão da moradia.
Déc. 1980	Expansão do metrô.	Transporte de massa.	Destruição do tecido urbano histórico; formação de vazios; expulsão da moradia (Dec. N. 322/76).
	Projeto Corredor Cultural; reforma de equipamentos culturais.	Preservação da arquitetura e do ambiente cultural; incentivo à atividade comercial/cultural.	Manutenção do patrimônio edificado; expulsão da moradia (Dec. N. 322/76).
Déc. 1990	Projetos: Rio Cidade; de habitação e cultura; Quadra da Cultura da Lapa; Lei de Uso Residencial/1994.	Requalificação e revitalização; retomada da centralidade; retorno da moradia.	Ocupação de vazios; retomada da relação do centro com o mar e de atividades culturais.
Déc. 2000	Projetos: Distrito Cultural da Lapa; Revitalização da Praça Tiradentes, Área Portuária. Intervenções: Rua do Lavradio; Programa Novas Alternativas.	Retomada da centralidade; revitalização da área central.	Retomada de atividades culturais; retorno pontual da moradia.

Fonte: VAZ, 2006, p. 69-70.

O processo de degradação da região central da cidade do Rio de Janeiro, retratado no quadro anterior, permite a interpretação que, na segunda metade do século XX, a atuação do poder político acaba por incentivar o esvaziamento que já havia sido iniciado com a saída da máquina estatal para Brasília. As intervenções destinavam-se em atender às demandas viárias centro-sul, deslocando a estrutura histórica urbana para segundo plano. Essa atuação do poder público na região central acabou por esvaziar e,

consequentemente, degradar a região. A estética do modernismo acabou por fomentar ainda mais esse processo. Ainda que possa não ser inerente à sua estética, o uso de suas intenções, por parte do poder político nacional, trouxe “a destruição do tecido urbano histórico” (VAZ, 2006, p. 69) da cidade do Rio de Janeiro.

Se em um primeiro momento a Cidade teve que lidar com seu deslocamento político – tanto a perda dos recursos federais para Brasília e a redefinição de seu papel à capital fluminense – num segundo momento as intervenções públicas da fase dos PD e PDI dificultavam o assumir da esfera local, incluindo a participação da sociedade, sobre o então *cartão postal do país*. Se por um lado a cidade do Rio nunca deixou de ser referência à identidade nacional, foi buscando também na atuação internacional que sua relação com a imagem construída e seu espaço urbano ganharia maior incentivo às iniciativas do poder político. A partir da conscientização crescente de seu espaço internacional é que a cidade do Rio – e, consequentemente, o novo Estado do Rio de Janeiro – passou a identificar oportunidades ao construir uma identidade positiva, que inevitavelmente passaria pela ação conjunta com as demais esferas de governo (estadual e federal). Ao recepcionar grandes eventos internacionais, como a ECO92, a cidade experimentou uma visibilidade que não ocorria desde a Copa do Mundo de Futebol (1950) ou da Exposição Internacional do Centenário da Independência (1922).

O novo cenário de crescente produção acadêmica e pressões sociais na cidade (PIRES, 2010) contribuiu para revisões dessa fase dos PD e PDI. Os processos de elegibilidade direta à prefeitura do Rio talvez não tenha solucionado os desafios surgidos ao longo de sua história, mas abriu uma possibilidade, tanto de participação e questionamentos por parte da população local, como de aproximação das demandas locais nos planos de mandato dos candidatos. A segunda metade do século XX fora tumultuada politicamente para a cidade do Rio de Janeiro, que viu desde a evasão política federal de seu território, sua elevação a Estado da Guanabara até sua fusão fluminense, na década de 1970.

Após as transformações políticas que se sucederam com o fim da Ditadura Militar, em 1985, e a ampliação na participação da sociedade nas

decisões sobre o espaço urbano é que se pôde ver iniciativas voltadas para a preservação e a resignificação da identidade local no Rio de Janeiro. Eventos internacionais e iniciativas público-privadas, nas décadas de 1990 e 2000, passam a tomar conta dos espaços centrais, como o Projeto Porto Maravilha, que será resultado da substituição das políticas de gestão dos PD pelos PE em 1993, no primeiro governo municipal de Cesar Maia (1993-1996). A ECO 92 talvez tenha sido a última vez que a Cidade foi oficialmente elevada à Capital Nacional durante o evento pelo então presidente Fernando Collor. A partir desse momento, a Cidade deixa em definitivo sua função política nacional no âmbito internacional e passa a buscar uma ação para além do simples palco das decisões políticas nacionais.

2.2 POLÍTICA MUNICIPAL APÓS 1993: RUPTURAS E CONTINUIDADES

Nesse momento é preciso compreender que, a partir de 1993, com a implementação dos Planos Estratégicos (PE), a Cidade do Rio de Janeiro buscou um novo modelo de gestão pública praticado por outras cidades no mundo, como Barcelona. Os PE trouxeram consigo maior ênfase nos assuntos internacionais da cidade diante do mercado global e da aproximação da gestão pública às estratégias de gestão empresarial. Metas, estratégias, parcerias e resignificação do papel da Prefeitura diante da gestão municipal fizeram com que novas dinâmicas ocorressem sobre a Cidade. A busca por uma resignificação após tantos processos políticos, como as alterações de status nacional e estadual, também exigiu que os gestores tivessem respostas para anseios sociais e econômicos: e os PE fizeram parte dessas respostas.

De 1993 até 2016 a Cidade foi governada por apenas três prefeitos: César Maia (1993-1996; 2001-2008); Luiz Paulo Conde (1997-2000); e Eduardo Paes (2009-2016). Os PE estiveram presentes em todos os mandatos, sendo renovados em nomes e metas, mas mantendo sua natureza original, ou seja, a gestão estratégica para alcançar índices melhores por meio da relação com a sociedade e, especialmente, os fluxos financeiros e comerciais da região e do mundo. O primeiro PE, *Rio Sempre Rio* (referente ao Modelo Barcelona), foi implementado no primeiro governo municipal de César Maia, seguido pelos demais PE: *As Cidades da Cidade* (Plano Estratégico II) e

os dois *Pós 2016, o Rio mais integrado e competitivo* (2009-2012; 2013-2016). Neles é possível identificar quais eixos políticos se mantiveram e quais foram remodelados ou abandonados na política geral dos três prefeitos. Dessa forma, no presente momento deste capítulo, busca-se identificar os principais eixos de políticas públicas dos governos municipais que se mantiveram no período (1993-2016), bem como os que se envolveram estrategicamente com o posicionamento internacional da cidade.

Desde que deixou de ser capital federal, em 1960, a cidade do Rio de Janeiro teve que buscar sua própria gestão pública com o enfraquecimento da coordenação do espaço, recursos e de sua imagem junto ao governo federal. Se parte dos recursos disponíveis à Cidade pelo poder político federal foi reduzida com a transferência da capital para Brasília, o poder político local precisaria se reestruturar para garantir o pagamento dos custos de seu espaço urbano. Repensar sua função e imagem no mercado nacional e internacional foi uma estratégia adotada, especialmente para reestabelecer fontes de captação de renda e manutenção da cidade com o governo nacional (por meio da associação da imagem local à imagem nacional nos grandes eventos internacionais) e atender às demandas econômicas de seus empresários e fluxos internacionais.

No caso federal, evidentemente que a transferência da capital para Brasília não esvaziou a cidade de muitas das funções federais e suas instituições, continuando a receber recursos nacionais para sua manutenção. Contudo, a transferência física e humana, ainda que gradual, ocorreu em diversos setores, como os ministeriais e as representações diplomáticas, que se somaram a outros problemas do período. A crise econômica dos anos 1980 e a crise de representatividade durante o regime militar resultaram na degradação de boa parte dos antigos aparelhos públicos e, conseqüentemente, dos bairros e dinâmicas socioeconômicas onde se encontravam. A evasão de indústrias e de habitantes (nas últimas décadas o Estado do Rio de Janeiro deixou de ser importador para ser exportador de migrantes segundo o Censo 2000 e o Censo 2010¹⁰) – como a região central da Cidade.

¹⁰ “Na mudança do perfil dos Estados, Rio e São Paulo viveram uma inversão. O Censo de 2000 mostrou que São Paulo tinha 340 mil imigrantes (moradores vindos de fora do Estado) a mais que emigrantes (paulistas ou antigos habitantes que passaram a viver fora de São Paulo). Para cada 100 pessoas que

Em resumo, o século XX vem se constituindo como um nítido período de intervenções na área central, em distintos trechos e em diversos momentos, fundamentadas em discursos sobre a cidade e sobre a intervenção na cidade, igualmente diversos. Curiosamente, apesar do longo período de intervenções visando a expansão física do centro, já desde as primeiras décadas iniciava-se o processo de esvaziamento de atividades industriais, e, a partir de 1960, o esvaziamento de atividades políticas e administrativas com a transferência da capital para Brasília, a criação do Estado da Guanabara, e a posterior fusão com o Estado do Rio de Janeiro. Mesmo assim, a metrópole carioca manteve a condição de núcleo aglutinador de atividades terciárias e polo irradiador de cultura, de modas - inclusive urbanísticas - e modos de vida. Esse esvaziamento foi se acentuando, atingindo seu ápice na década de 1980, com a crise econômica, quando se materializaram as evidências da pobreza - degradação do espaço físico de um modo geral, com o crescimento da população de rua, do comércio informal, da violência urbana. (VAZ; SILVEIRA, 1999, p. 52).

O cenário após a transferência da capital nacional, bem como a crise econômica dos anos 1980 e a baixa no número de indústrias dentro do território fiscal do município do Rio de Janeiro intensificava a degradação da região central – espaço histórico da visibilidade política da cidade – enquanto que muitas comunidades também se viam no abandono, sem voz nos processos de decisão e de planejamento das políticas públicas do município. Apenas nos anos 1980 que esse cenário começaria a se reverter lentamente. Em 1983 é aprovado o Decreto Municipal n. 4141 que cria o Corredor Cultural na região central da cidade como reflexo de manifestações populares contra a gentrificação e a degradação das funções originais de seus aparelhos públicos. A partir das eleições diretas para prefeito, em 1985, novas possibilidades de se reestruturar a gestão da cidade surgiram, mas com elas também viriam os conflitos partidários entre governos municipal, estadual e federal que retardariam iniciativas para solucionar necessidades da Cidade.

chegavam, 72 deixavam o Estado. A Pnad de 2004 apontou situação oposta, com 155 mil emigrantes mais que imigrantes. Parte dos moradores que saíram de São Paulo na última década era de migrantes de volta à terra natal, especialmente Nordeste. Transferiram-se, principalmente, para Paraná, Minas, Bahia, Pernambuco, Ceará e Rio. O Rio, embora já vivesse período de esvaziamento econômico entre 1995 e 2000, teve 45,5 mil imigrantes mais que emigrantes. O cenário se inverteu entre 2004 e 2009, quando deixaram o Estado 24 mil pessoas a mais do que chegaram”. Por Luciana Nunes Leal. O Estado de São Paulo, 15 de julho de 2011, 23h00. Disponível em <<<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,sudeste-ja-nao-e-sonho-de-migrantes-e-nordeste-desacelera-evasao-diz-ibge,745564>>>. Acesso em 12/04/2016.

Quadro 4: Classificação dos partidos políticos em seus espectros ideológicos

Autor	Coppedge* (1997)	Fernandes (1995)	Mainwaring, Power e Meneguello (2000)	Rodrigues (2002)	Power (2000)
Método	Compilação de avaliações anteriores de outros analistas	Votações durante a Constituinte analisadas por outros autores	Votações no Congresso e pesquisas de opinião com parlamentares	Adoção da classificação comum à maioria dos analistas	Questionários aplicados com elites partidárias
Partido					
PCB-PPS	SL	E	não consta	E	não consta
PCdoB	SL	E	não consta	E	não consta
PDC/PSDC	SCR	não consta	CD	não consta	D
PDS/PP	SR	D	D	D	D
PDT	SCL	E	não consta	E	E
PFL	SR	D	D	D	D
PJ/PRN/PTC	P	não consta	D	não consta	D
PL	SR	D	D	D	D
PMDB	SC	C	não consta	C	C
PMN	U	E	CD	E	não consta
PRONA	SR	D	D	D	não consta
PRP	U	D	não consta	não consta	não consta

PSB	SL	E	não consta	E	não consta
PSC	XC	D	CD	D	não consta
PSD	SR	D	D	D	não consta
PSDB	SCL	C	não consta	C	C
PSL	não consta	não consta	CD	não consta	não consta
PST	SCR	não consta	CD	D	não consta
PT	SL	E	não consta	E	E
PTB	SCR	D	CD	C	D
PTdoB	U	não consta	não consta	não consta	não consta
PTR/PP	SCR	C	CD	não consta	não consta
PV	O	E	não consta	E	não consta

Fonte: TAROUCO; MADEIRA, 2003, p. 150-151.

Nessas eleições, em 1985, Roberto Saturnino Braga (PDT) assumiu o cargo de prefeito em 1º de janeiro de 1986, permanecendo até 14 de setembro de 1988. Após Saturnino Braga, assume respectivamente o cargo de prefeito: seu Vice-governador Jó Antônio Rezende (PDT, 15 de setembro a 31 de dezembro de 1988); Marcello Alencar (PDT, 1º de janeiro de 1989 até 31 de dezembro de 1992); César Maia (PMDB e PFL, 1993 até 1996); Luiz Paulo Conde (PFL, 1997-2000); Cesar Maia (PTB e DEM, 2001-2008); e Eduardo Paes (PMDB, 2008-2016). O PDT manteve-se no governo até 31 de dezembro de 1992, com os prefeitos Jó Antônio Rezende (1988) e Marcello Alencar

(1989-1992). Em 1993 assume o prefeito César Maia em seu primeiro mandato (1993-1996) pelo PMDB (até 1995) e PFL (1995-1996). Em 1997 é eleito para prefeito do Rio Luiz Paulo Conde, ex-Secretário de Urbanismo durante o governo de César Maia, pelo PFL (1997-2000). Em 2001 César Maia retorna ao cargo de prefeito eleito pelo PTB, se refiliando, em 2002, ao PFL, que se transforma em DEM. No DEM, César Maia reelege-se em 2005, fechando seu terceiro mandato em 2008. Em 2009 assume Eduardo Paes do PMDB, também ex-secretário do governo de César Maia, mas sem apoio do mesmo na candidatura. Eduardo Paes se reelege em 2013 e permanece no cargo até o fim de 2016.

Além da alternância partidária na cidade ao longo do período, as mudanças também ocorriam no Estado do Rio de Janeiro, criando momentos de coligação e outros de oposição, interferindo no diálogo e repasses para a gestão pública local. Em relação ao governo do Estado do Rio de Janeiro (RJ), o primeiro governo eleito diretamente foi Leonel Brizola (PDT, 1983-1987), seguido por Moreira Franco (PMDB, 1987-1991), novamente Leonel Brizola (PDT, 1991-1994) e seu Vice-governador Nilo Batista (PDT, 1995), Marcello Alencar (PSDB, 1995-1999), Anthony Garotinho (1999-2002 – inicialmente pelo PDT e, em 2000, filiando-se ao PSB), Benedita da Silva (PT, 2002-2003 – como Vice-governadora eleita de Garotinho), Rosinha Garotinho (2003-2007, migrando do PSB para o PMDB em 2004 – esposa do ex-governador Anthony Garotinho), Sérgio Cabral (PMDB, 2007-2014) e Fernando de Souza Pezão (PMDB, 2014-2019). Já no governo federal encontrava-se no poder o Presidente José Sarney (PMDB, 1985-1990), seguido por Fernando Collor de Mello (PRN, 1990-1992), Itamar Franco (PRN, 1992-1995 – Vice-presidente eleito de Collor), Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2011) e Dilma Rousseff (PT, 2011-2019).

Diante desse cenário percebe-se a existência de alternância partidária nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), onde as trocas no poder nem sempre foram seguidas de momentos políticos de tranquilidade. Durante o governo do Presidente Fernando Collor, iniciam-se os primeiros desentendimentos da Cidade com o governo federal dos anos 1990, que se estabiliza posteriormente com a eleição de César Maia (1993 na Cidade), juntamente com a de Marcello Alencar (1995, PSDB) no governo estadual e

Fernando Henrique Cardoso (1995, PSDB) no governo federal. Contudo, esse breve momento de entendimentos (1995-1999) foi rompido pelos desentendimentos entre César Maia na prefeitura e Anthony Garotinho e seus sucessores no governo estadual. De 1999 até 2009 as relações entre prefeitura, governo estadual e governo federal são deterioradas por fortes oposições, reestabelecendo-se apenas com Eduardo Paes (PMDB) em 2009, encontrando apoio partidário do governo estadual de Sérgio Cabral (PMDB) em situação com o governo federal do PT.

Ainda em 1991, após divergências com Leonel Brizola do PDT (partido mais à esquerda), o economista César Maia migra para o PMDB (mais ao centro), partido pelo qual se candidata à Prefeitura do Rio de Janeiro em 1992. Cesar Maia foi candidato à Prefeitura do Rio de Janeiro pela coligação *Pensa Rio* (PMDB/PL/PMSD), disputando as eleições contra Benetida da Silva, da coligação mais à esquerda Feliz Cidade (PT/PSB/PPS/PC), e Cidinha Campos, do *Povo Unido* (PDT/PV/PCdoB/PMN), dentre outros candidatos. César Maia foi eleito no segundo turno com 44% dos votos, contra 40% da candidata Benedita da Silva (Justiça Eleitoral, 2016). O PMDB alcançava a gestão municipal em janeiro de 1993, recebendo oposição do PT (e seus partidos aliados) na Câmara dos Vereadores até o final do mandato, em dezembro de 1996. Em seu mandato, segundo palavras do prefeito:

Minha entrada coincidiu com o enfretamento de uma profunda crise urbana na cidade. Os governos anteriores tinham como marca registrada uma base populista. Abandonavam a cidade consolidada em nome das “prioridades sociais” de uma metrópole ocupada desordenadamente, principalmente em favelas. Passamos por um longo período em que os bairros centrais básicos do Rio de Janeiro praticamente não receberam uma intervenção relevante. (Cesar Maia, 2016).

Sua primeira administração (1993-1996) foi marcada pela realização de várias obras das quais se destacam: o Rio-Cidade e Favela-Bairro (reurbanização e recuperação do espaço físico da cidade); a Linha Amarela (obra viária de conexão entre as Zona Norte e Zona Oeste); a descentralização administrativa por meio das subprefeituras e regiões administrativas; a criação da Multirio (Empresa Municipal de Multimeios, ligada à Secretaria da Educação); e a criação e implementação do Plano Estratégico

(PE) em parceria com Barcelona, que alteraria a forma de gestão e objetivos sobre a cidade. Por si só o governo de Cesar Maia já rompe com os anteriores ao elaborar e aplicar o PE dado modelo da Cidade de Barcelona, 1990-1992, que reforma sua gestão e imagem para a Olimpíada de Verão de 1992. O Rio adota o modelo catalão de PE em detrimento dos PD e PDI (PIRES, 2010) dos períodos anteriores e insere em sua agenda de gestão a preocupação com a imagem e o mercado global.

O PE *Rio Sempre Rio* foi desenvolvido durante os anos de 1993 até 1996, quando publicado e aplicado na gestão pública no primeiro governo Cesar Maia em parceria com agentes do segundo setor (empresarial) e estrangeiros (TUBSA – *Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.*) durante quase todos os quatro anos de mandato do prefeito.

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para a contratação de uma empresa consultora catalã [TUBSA], de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, era instalado o Conselho da Cidade do Rio de Janeiro, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo prefeito. Além do Consórcio Mantenedor do Comitê Executivo e do Conselho da Cidade, a estrutura do PECRJ contempla um Conselho Diretor, diante do qual responde o Comitê Executivo. O Conselho Diretor, cuja composição passou por pequenos ajustes ao longo do tempo, tem entre seus membros empresários individuais e representantes de associações empresariais, reitores das principais universidades da cidade, empresas jornalísticas, o Secretário de Urbanismo do município, o Secretário Estadual do Planejamento e personalidades. A presença popular parece ficar por conta de um senhor que responde pela alcinha de Mamão, representante da XVI Região Administrativa (Rocinha). Em 1995 [...] o presidente [Fernando Henrique Cardoso], recém-eleito, após lembrar que era carioca da gema, comprometeu-se a investir na cidade e a apoiar todas as iniciativas que contribuíssem para reverter o esvaziamento e a degradação da Cidade Maravilhosa. (VAINER, 2001, p. 105-108).

O PE de 1993 foi homologado em 11 de dezembro de 1995, como *Rio Sempre Rio*, contando com o apoio da empresa catalã TUBSA. Em seu conteúdo defendia eixos de políticas públicas para o desenvolvimento da cidade, como o urbanismo e questões sociais em perspectiva neoliberal

(VAINER, 2001, p. 112). A busca por redefinir a forma da gestão pública em tempos neoliberais levou à terceirização e às parcerias público-privadas para diminuir os custos do cofre público da cidade. O PE reuniu interesses e recursos do setor privado no planejamento de desenvolvimento da cidade para os próximos anos, o que fez com que ficasse conhecido como um modelo de gestão pública com fortes traços empresariais na Prefeitura do Rio de Janeiro. O Conselho da Cidade também estará presente ao longo dos demais PE. Contudo, diversos pesquisadores defendem que seu papel é meramente consultivo e amplia ainda mais a participação dos interesses empresariais nas tomadas de decisão da Cidade do Rio (VAINER, 2001; MACEDO, 2002).

César Maia, em sua gestão ‘empresarial’ e neoliberal da cidade, em conjunto com os preceitos econômicos do governo federal de Fernando Henrique Cardoso, buscou otimizar os recursos da cidade e suas potencialidades assim como Barcelona teria feito em sua preparação à Olimpíada de Verão de 1992. Mas as escolhas de políticas públicas são seletivas e um dos filtros – não o único – utilizado foi o Consórcio do PERJ (*Rio Sempre Rio*) formado, sobretudo, por empresários e interesses do mercado privado (VAINER, 2001). Dessa forma a recuperação da cidade pode ter se conciliado à adaptação do espaço para atender aos interesses de mercado como Fernanda Sánchez aponta sobre outros casos semelhantes (2001).

Durante o governo César Maia, a Cidade do Rio ainda fundou a *Rede Municipal de Cidades do Mercado Comum do Sul* (Mercocidades), em 1995, e firmou diversos acordos internacionais com cidades e agentes externos diversos. Sua formação como economista na Universidade do Chile e os anos que passou como professor de Economia na Universidade Federal Fluminense também podem indicar essa forte preocupação em seu primeiro mandato em tornar a máquina pública mais eficiente no âmbito financeiro. Os PE e as relações internacionais da Cidade com outros agentes externos se deram em uma busca por trocas de políticas públicas e ganhos comerciais. Nas diversas participações da cidade nas Unidades Temáticas das Mercocidades, como será visto no próximo capítulo, o Rio dava ênfase em seu calendário de atividades locais e fazia do convite à Cidade o seu cartão de apresentação junto às demais cidades presentes.

É possível ver ainda a preocupação com as políticas de produção e projeção global da imagem do Rio e sua competitividade nos PE, como no conceito de produção de imagem (image-making – ARANTES, 2001), em um discurso de contraponto ao cenário de crise das cidades vivenciado nos governos anteriores a 1993:

A “crise das cidades” proclamada com o pós-fordismo, por conta da dispersão econômica e espacial dos núcleos urbanos e de um certo ocultamento dos movimentos sociais, fez com que se mudasse, no debate teórico, as percepções sobre o urbano, a partir de então sob o signo do pessimismo. Apenas gradativamente, com o crescimento de algumas cidades, tal crise foi relativizada. Nos anos 1990, a globalização, a questão tecnológica, a reestruturação produtiva, a remercantilização da força de trabalho e os novos territórios do capitalismo fizeram emergir uma revalorização das cidades. [...] O ato de pensar e agir sobre o urbano, embora apoiado por um discurso globalizante, se desloca da Sociologia, da Arquitetura e Urbanismo, da Geografia, da História e da Ciência Política para se estruturar com atenção dada à Administração e Economia. Planejar agora não é mais superar problemas; passa a ser a iniciativa de encontrar a melhor forma possível de gerenciar as potencialidades das cidades, tornando-as vitrines para a venda de suas mercadorias principais. A solução de suas mazelas mais graves assume, desta forma, um papel secundário visto que, na lógica estratégica, em um todo, não chegam a impedir a construção de uma imagem de cidade a partir apenas de suas virtudes. Sendo assim, o objeto de análise e de interesse não é mais todo o espaço citadino nem todas as características das cidades. Ao contrário do que prega o discurso, este planejamento considera apenas aqueles espaços e características que podem vir a se tornar mercadorias, decisão que acaba por reproduzir as históricas disparidades internas. (MACEDO, 2002, p. 102; 119-120).

De modo geral, a preocupação com a imagem por meio das transformações físicas e adaptação da cidade aos recursos locais – incluindo as vocações econômicas e empresariais – diante da concorrência internacional em processo de globalização colocam-se como dois eixos que seguirão ao longo dos demais PE da cidade do Rio de Janeiro. Além da região central e Zona Sul, a Zona Oeste, pouco a pouco, também passa a ser inserida como espaço de visibilidade da cidade e se mostra uma das centralidades (VAZ; SILVEIRA, 1999) da cidade. Mas será apenas no segundo governo de César Maia, com o segundo PE (*Cidades da Cidade*), que a projeção internacional ganha maior materialização em políticas públicas (para além do discurso) com a busca por sediar grandes eventos internacionais e nas tentativas de criação de monumentos urbanos à cultura e consumo do espetáculo.

No intervalo entre o primeiro (1993-1996) e segundo governos (2000-2008) de César Maia, seu ex-Secretário de Urbanismo, Luiz Paulo Conde, elegeu-se em 1996 como candidato apoiado por César Maia, tornando-se prefeito de 1997 a 2000 pelo PFL, enquanto que César Maia disputava o governo do Estado do Rio de Janeiro em 1998, perdendo para Anthony Garotinho do PDT. O primeiro PE *Rio Sempre Rio* manteve-se durante o governo de Luiz Paulo Conde que fez pequenos ajustes, reforçando esses dois eixos. Nessa primeira troca de prefeitos após a entrada em vigor do PE, *Rio Sempre Rio*, manteve-se a continuidade partidária (PFL) e nas práticas de gestão e seus eixos de política pública.

Vale ressaltar que durante o primeiro mandato (1993-1996), César Maia troca de partido por interesses em se candidatar ao governo estadual, saindo do PMDB (partido mais central) e migrando para o PFL (mais à direita), tendo Luiz Paulo Conde sido lançado pelo PFL como candidato sucessor a César Maia em 1996 – seu primeiro partido – migrando para o PSB apenas em 2002, mas não mais à frente da Prefeitura do Rio de Janeiro. Em relação à eleição de Luiz Paulo Conde, a continuidade foi sua principal propaganda, ou seja, boa parte dos eixos – e o próprio partido – se mantinham, defendendo dentre outros pontos o PE do governo anterior.

Para exemplificar a análise feita para todos os candidatos, a escolha das estratégias vitoriosas de Conde [Rio de Janeiro] e Pitta [São Paulo] tem dupla justificativa. Além do interesse óbvio de campanhas bem-sucedidas, os candidatos apoiados pelos prefeitos César Maia, no Rio, e Paulo Maluf, em São Paulo, apresentaram linhas publicitárias convergentes, alguns pontos das quais indicam um padrão recorrente nas eleições de 1996 para outras cidades, que elegeram muitos “continuadores”. Talvez ambas as campanhas possam ser sintetizadas no bordão, repetido exaustivamente pelos candidatos, locutores e garotos-propaganda: “mudar, pra quê?”. [...] Com grande uso de estratégias de comunicação de um candidato mandatário, a campanha de Luiz Paulo Conde é realizada como se tratasse de reeleição, indicando ao eleitor que não haverá rupturas após o processo sucessório, pois todos os problemas da cidade já estão identificados e devidamente encaminhados com sucesso. (ALDE; DIAS, 1996, p. 6; p. 11).

Alde e Dias (1996) continuam sobre os temas e o conteúdo das mensagens políticas da eleição municipal do Rio em 1996:

Os temas (problemas e soluções) são enfocados de modo que possam convencer o eleitor de que não é preciso buscar alternativas

porque há um candidato que é parte integrante de um programa vitorioso. Com o objetivo de apresentar ao eleitor um candidato desconhecido no cenário político, dos comerciais veiculados 79% associam a imagem de Conde à administração de Cesar Maia. A estratégia de persuasão utilizada centra-se no apelo à razão do eleitor e na ameaça que representaria a interrupção desse projeto administrativo de sucesso. O conteúdo da mensagem política está fundamentada em um discurso de conteúdo exortativo em 90% dos comerciais e tem pouquíssimos ataques aos outros candidatos. Conde se mantém “acima da briga” em 79% dos comerciais, isto é, não leva em consideração os adversários. Além de apresentar Conde, o espaço publicitário é utilizado para projetar César Maia, que aparece em 48% dos comerciais, no cenário político como liderança partidária e popular, e provável, ainda que não declarado, candidato a governador do Estado. Isto é feito principalmente conferindo ao prefeito César Maia a condição de “marca registrada” de uma administração bem-sucedida, associando o político e o administrador a um modelo de cidade. (ALDÉ; DIAS, 1996,11-12).

Os pesquisadores ainda apontam que o partido, no caso dessas eleições no Rio, pouco diziam sobre as intenções e práticas futuras dos candidatos. Mas era preciso identificar que existia um mesmo grupo político de interesses e valores sobre como gerir a Cidade:

Aqui, mais uma vez, fica clara a substituição da referência ao partido como elemento de identificação do candidato pela vinculação a determinado grupo, definido por uma liderança personalista, seja no caso do malufismo como no deste novo “cesarismo”, e não por diferenças ideológicas ou políticas. [...] A mensagem principal é um tipo ideal de administrador e um modelo de cidade. O administrador é o realizador, traduzido pelo prefeito Cesar Maia, enquanto o tipo ideal de cidade é o modelo proposto e realizado pela administração em curso, e tem como característica principal a ordem urbana. É a Cidade Maravilhosa, feita para os seus moradores e para os visitantes. (ALDÉ; DIAS, 1996, p. 12; p. 15).

Assumindo como continuador de César Maia, Luiz Paulo Conde manteve a agenda local voltada para investimentos em reestruturação urbana em associação aos interesses empresariais da cidade. Durante seu mandato, Luiz Paulo Conde permaneceu no PFL e materializou objetivos do PE em facilitar a gestão pública a partir do Gabinete do Prefeito sem necessitar passar por todo trâmite burocrático municipal. Para implementar os objetivos do PE, Conde criou em 1997 a Secretaria Especial para Assuntos Estratégicos (SEAE) e a Agência de Desenvolvimento da Cidade do Rio de Janeiro (Agência Rio) para agilizar os processos decisórios e de cooperação com o setor privado sobre o planejamento estratégico da cidade, tornando-se mais um braço institucional do PERJ – *Rio Sempre Rio*. Ambas as instituições, especialmente

a SEAE, teriam como função “coordenar projetos junto a outras Secretarias e órgãos do Executivo Municipal.” (BIENENSTEIN, 2001, p. 82).

[...] as administrações César Maia e Luiz Paulo Conde resgataram a centralidade da cidade do Rio de Janeiro no ideário da urbanização brasileira, cuja posição havia sido obscurecida para a cidade de Curitiba (período Jaime Lerner). Este resgate se concretizou através de um projeto de modernização (conservadora), cujo caráter seletivo (direção dos investimentos) e predominantemente excludente (somente alguns poucos segmentos sócio-espaciais incluídos) pode ser sintonizado com o atual regime de acumulação. Seu exemplo é tão emblemático que muitos dos itens e procedimentos de gestão do seu governo, em especial o planejamento estratégico, vem sendo incorporados por outras municipalidades brasileiras de médio e grande porte. Nesse contexto, a negociação público-privada, passou a conduzir a pauta orientadora do desenvolvimento e do investimento na cidade. Esta pauta é operacionalizada através de instrumentos de gestão tais como: (I) flexibilização do aparato legal de base fordista e emergência do plano estratégico como nova praxis de regulação e planejamento da cidade na era da desregulação competitiva; (II) emergência de uma nova escala de concepção e intervenção, destacando-se a requalificação da imagem da cidade, ou seja, a imagem física de parcelas do espaço físico da cidade (BIENENSTEIN, 2001, p. 83).

Em sua política de continuidade Luiz Paulo Conde concluiu as obras da Linha Amarela, bem como muitas outras dos programas Favela Bairro e Rio-Cidade do período anterior. Sua formação em arquitetura e anos de experiência profissional fora do âmbito político o colocavam próximo das estratégias de adaptação do espaço físico da cidade. Mas ao final do mandato de Conde a relação entre seu partido (PFL) e César Maia desgastou-se por interesses eleitorais, fazendo com que César Maia se desligasse em 1999 do PFL e concorresse pelo PTB contra Conde nas eleições municipais de 2000.

Contudo, a alternância de um partido mais à direita (PFL) para um mais ao centro (PTB) não modificou tanto as premissas de continuidade dessa terceira fase de governo municipal desde 1993. As eleições de 2000 foram decididas entre a coligação de Luiz Paulo Conde (PFL PMDB/PSD/PSC) e de César Maia (PTB/PL/PPS/PRTB/PTN/PRN/PAN/PMN/PGT/PSL), tendo César Maia sido eleito no segundo turno com 51,1% e Luiz Paulo Conde não reeleito com 48,9% dos votos (Justiça Eleitoral, 2016). Cesar Maia se reelege em 2004 no primeiro turno, assumindo seu terceiro mandato como Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro de 2005 até 2008 pela coligação *Feito pro Rio* (PFL/PSDB/PSDC/PRTB/PTN/PV/PT do B) de volta ao PFL. Em sua reeleição

disputou mais uma vez com Luiz Paulo Conde (*Frente Popular*, PMDB/PP/PSC/PHS/PMN/PTC), agora no PMDB, bem como Marcelo Crivella do PL.

Em seus segundo (2001-2004) e terceiro (2005-2008) mandatos César Maia inicia a fase que pode ser classificada como cidade do entretenimento, construindo: a Cidade do Samba, que abriga a produção das Escolas de Samba do Grupo Especial na região portuária (região central); o Centro Luiz Gonzaga de Tradições Nordestinas (região central); o Museu Cósmico; a Cidade das Artes (antiga Cidade da Música) na Zona Oeste; e os aparelhos urbanos para realização dos Jogos Pan-americanos de 2007, como o Velódromo Municipal do Rio e o Parque Aquático Maria Lenk. No caso dos grandes eventos esportivos, a caminhada brasileira rumo à sede de uma Olimpíada ocorre, primeiramente, com a candidatura de Brasília, em 1992, para sediar os jogos de 2000. Com a perda, a cidade do Rio se candidata para sediar as Olimpíadas de 2004 (em 1996) e 2012 (em 2004). Os projetos de candidatura foram elaborados nos períodos de governo de César Maia, incluindo a candidatura para 2016 que alcançou a vitória. O projeto vitorioso foi elaborado entre 2007 (inscrição) e 2009 (resultado final), dando ao Rio o destaque perseguido desde a implementação do primeiro PE.

César Maia retomou projetos de seu governo anterior e de Luiz Paulo Conde, como o Rio-Cidade, bem como defendeu a construção de monumentos de visibilidade à cidade. Como já visto no capítulo anterior, César Maia tentou construir o Museu Guggenheim no Píer Mauá em 2004, onde hoje foi construído o Museu do Amanhã. Mas não satisfeito com as impossibilidades de realização de um museu-monumento à visibilidade da cidade, o então prefeito decide construir a Cidade da Música (hoje Cidade das Artes) na Barra da Tijuca, Zona Oeste – grande eixo do crescimento imobiliário da cidade, com maior crescimento entre 2000 e 2010 (Censo 2010). Inaugurada apenas no governo de Eduardo Paes, como Cidade das Artes, a obra trouxe dificuldades políticas ao César Maia por seu alto custo, enquanto que a saúde na cidade sofria uma crise que exigiu intervenção do governo federal, em 2006, bem como os problemas na educação – com a aprovação do sistema de ciclos ou progressão continuada, no qual o aluno só poderia ser reprovado ao final do ciclo, e não dos anos letivos.

Ainda no início de seu segundo mandato, César Maia relança o *Rio Sempre Rio* na defesa de que a cidade precisava seguir o PE como estratégia para alcançar o desenvolvimento no novo século:

O texto introdutório apresentado no documento elaborado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, em sua versão de 2000, é igualmente vago ao tentar contextualizar e justificar suas questões. No entanto, é bastante enfático na missão de mostrar que, para o contexto delineado das cidades no século XXI, parece ser o planejamento estratégico a única alternativa possível. [...] Em suas páginas, o estudo se dedicou a indicar todos os prós e contras da cidade no que se refere a questões reveladoras das características do Rio de Janeiro como: entorno geográfico; infraestrutura em relação à acessibilidade e comunicação; indústria; pesquisa e desenvolvimento universitário; comércio e serviços; emprego; dinâmica urbana; segurança; mobilidade interna; meio ambiente; lazer; educação; saúde; habitação; cultura; esporte; cidadania; turismo e imagem da cidade; e administração pública. O “Diagnóstico” se adjetiva pretensioso e oferecedor de uma visão inédita da cidade, exatamente por conjugar pontos fortes e fracos. (MACEDO, 2002, p. 117; 122).

O *Cidades da Cidade*, considerado o segundo PE (PEII), foi organizado em 2002-2004 com o intuito de repensar as políticas públicas e sociais, bem como apontam para recursos advindos de oportunidades internacionais, como: os megaeventos e serviços do mercado do turismo; as candidaturas ao Panamericano, Jogos Militares, à Copa do Mundo de Futebol, Olimpíada de Verão; execução de eventos como *Rock’n Rio*, Carnaval e as festas de Ano-Novo na orla da Zona Sul; recuperação de espaços, como estádios, parques e corredores culturais; e construção de novos marcos arquitetônicos na cidade. Ainda que questões como saúde, educação e segurança sejam eixos importantes no PEII, o nível internacional permeia seu conteúdo ao estabelecer metas de desenvolvimento ainda em uma conexão com o modelo de Barcelona do primeiro PE. Na verdade, a empresa catalã (TUBSA), também denominada Grupo Barcelona, se manteve em contato estratégico com a cidade ao longo de todo o período, desde a criação do primeiro PE (1993) até sua extinção (2004). Contudo, muitos dos técnicos envolvidos na empresa mantiveram-se em contato após o fim da TUBSA, especialmente após a aprovação da cidade como sede da Olimpíada de Verão de 2016 no governo de Eduardo Paes.

Os mesmos catalães em 2010 retornam para, uma vez mais, nos ensinarem a fazer da Cidade Maravilhosa uma Barcelona, em evento com o sugestivo nome de “Olimpíadas e a Cidade - Conexão Rio-

Barcelona". Em 2010, como há 15 anos atrás, as mesmas personagens, o mesmo projeto, a mesma retórica...o mesmo negócio. Não parece haver dúvidas de que o que estamos vivendo hoje é o resultado de um processo lento, complexo, porém continuado, de constituição de um bloco hegemônico que tinha a oferecer à "cidade em crise", desde os anos 70 e, sobretudo, 80, um novo projeto, leia-se, um novo destino. Mas, afinal de contas, que concepções de cidade subjazem a este processo? Que coalizão é esta que hoje, inegavelmente, hegemoniza uma cidade que viveu uma inegável crise de hegemonia, por tantos anos carente de qualquer projeto – seja dentre os dominantes, seja dentre os dominados, no seio da direita ou da esquerda? Para identificar a natureza e origem dos modelos de cidade e de planejamento urbano hoje hegemônicos, o primeiro passo é entender que a ofensiva do pensamento neoliberal teve profunda influência sobre as políticas urbanas. (VAINER, 2011, p. 2).

Carlos Vainer, como professor coordenador de grupos de pesquisa no Rio sobre urbanismo e sociedade, acompanhou a aplicação dos PE e, tendo sido conselheiro da Cidade na aplicação do primeiro, em 1993. Vainer ainda aponta que os megaeventos acabam por ser traços estratégicos da nova política de crescimento da Cidade do Rio:

A prefeitura e a Câmara Municipal irmanam-se para produzir toda uma nova e generosa (com o grande capital) legislação de isenções e favores fiscais e urbanísticos, transformando a exceção urbanística em regra. Esta ilegalidade legal não constitui nenhum obstáculo, nem constrangimento ao exercício pleno do poder... E o poder se exerce na produção em massa de novas e mais generalizadas exceções. O governo dá área portuária, inclusive poder de concessão de serviços público, a pretexto de mais uma parceria público-privada, é, por assim dizer, "terceirizado" e entregue a um consórcio empresarial. A FIFA não pagará impostos. Todas as empresas que tiverem contrato com FIFA estarão isentas, assim como também aquelas com contratos com o Comitê Olímpico Internacional. Os megaeventos realizam de maneira plena e intensa, a cidade da exceção. Nesta cidade, tudo passa ao largo dos mecanismos formais-institucionais. Onde foi aprovado o Plano Olímpico? Não se sabe nem mesmo onde e por quem foi formulado. Nem falar de partidos políticos. A cidade dos megaeventos é a cidade das decisões ad hoc, das isenções, das autorizações especiais...e também das autoridades especiais. O Comitê Olímpico, a Autoridade Olímpica...quem os elegeu? Certamente, a categoria de estado ou regime de exceção não se aplica senão de modo parcial à cidade dos megaeventos. As formas institucionais de democracia representativa burguesa permanecem, formalmente, operantes. O governo eleito governa, o legislativo municipal legisla...Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial. Aqui, a autonomia do estado transforma e a centraliza de maneira extrema o poder. [...] Nestas redes de poder e correias de transmissão paralelas que constituem o terreno propício às parcerias público-privadas, a cidade de exceção se conforma também como democracia direta do capital. (VAINER, 2011, p. 10-13).

A empresa *Tecnologias Urbanas Barcelona S.A.* (TUBSA) era sediada em Barcelona e foi constituída em 22 de dezembro de 1988 como uma empresa de consultoria sobre estudos e projetos de tecnologia urbana. Seus serviços de consultoria tratavam de questões técnicas da engenharia, arquitetura e urbanismo, permanecendo em atividade por 28 anos e tendo sua última atualização cadastral pública em 09 de dezembro de 2011. Sua presença na Cidade do Rio trouxe conceitos estratégicos na formulação do primeiro PE e deu início a outras parcerias entre a Prefeitura e empresas privadas, como no caso da IBM e da Cisco para alcançar o patamar de cidade inteligente. Segundo Felipe Miranda (2014) a prefeitura do Rio de Janeiro, endossada pelo Banco Mundial, teria se comprometido em equipar a cidade com tecnologias de informação e comunicação (TICs) providas pela IBM e Cisco, especialmente para os centros de vigilância e controle do espaço urbano (Centro de Operações Rio – COR) com o uso de câmeras de vigilância pela cidade e transferências de informação entre setores do serviço público. Esta parceria entre Estado e iniciativa privada engendraria uma governança urbana específica das chamadas cidades inteligentes e atualizaria o empreendedorismo urbano neoliberal (MIRANDA, 2014, p. 1).

O projeto de transformação do Rio de Janeiro em cidade inteligente é, portanto, fruto de uma convergência de interesses entre Estado e empresas privadas. Esta é uma característica do sistema capitalista de produção que se agrava com o neoliberalismo. Ciente disto, Harvey (2005) sugere que o entendimento de governo urbano deve ser expandido para governança urbana, que inclui o conjunto de agentes sociais (públicos e privados) que de fato organizam o espaço urbano. (MIRANDA, 2014, p. 12).

Diante do conceito de governança urbana, David Harvey (2004; 2005) defende que com os processos da globalização do capital – por grandes empresas, como as de tecnologia da informação – os governos locais seriam pressionados a adaptar seu espaço para atender ao mercado (governar com outros agentes do setor privado), bem como vender seus serviços para ofertar dados (serviços dependentes da tecnologia dessas empresas) à população, como na segurança pública, saúde e na informação. Nesse caso, o capital dessas empresas, mobilizado internacionalmente, é reproduzido de maneira seletiva nas cidades que financiam esses grupos privados por meio da

contratação dos seus serviços, ao mesmo tempo em que os governos equipam o espaço urbano conforme as diretrizes do Banco Mundial, na esperança de atrair investimentos de outros grupos mundiais (MIRANDA, 2014, p. 12). Esta é uma característica do empreendedorismo urbano, um modo de gestão que tende a reproduzir localmente estratégias consideradas bem-sucedidas em outras partes do mundo, em virtude da coerção promovida pela competição entre as cidades por investimentos privados (HARVEY, 2005).

Desse modo, a Cidade do Rio de Janeiro, a partir de 1993, passou a organizar uma governança urbana com o apoio do setor privado como já mencionado, intensificando o processo nos dois últimos governos de César Maia e ao longo do governo de Eduardo Paes. Ainda no mandato de César Maia, suas relações com o governo estadual e federal se desgastaram diante das oposições políticas de seus partidos. Os dois últimos mandatos de Cesar Maia como prefeito foram marcados pela relação conflitante partidária com os governos estadual e federal. Durante os períodos anteriores, sobretudo nos governos de César Maia na prefeitura (1993-1996; 2001-2008) e Anthony Garotinho e Rosinha Garotinho (2000-2002; 2003-2007) no estadual, a relação entre as instâncias de poder era conflitante politicamente, levando maior morosidade e situações de crise na segurança e na saúde, onde as trocas de acusações sobre a responsabilidade pública entre os dois grupos políticos eram frequentes na mídia. Os desentendimentos de César Maia com Rosinha Garotinho, tanto em processos eleitorais, como nas eleições municipais e estaduais e suas respectivas chapas, como nas prioridades de investimento no Rio, desgastaram as relações entre o Rio e o Estado nos anos 2000.

Uma das queixas mais comuns do período era em relação aos investimentos do governo estadual no interior do Estado do Rio de Janeiro, 'esquecendo-se da capital'. Essa suposta movimentação para a crise da cidade teria objetivos eleitorais, desgastando o governo municipal do Rio e favorecendo o partido de Garotinho e Rosinha. Segundo o atual deputado federal Otávio Leite (PSDB), que foi vereador do Rio (1992-2001), deputado estadual (2002-2004) e vice-Prefeito (2005-2006) de César Maia, a relação entre a cidade e o governo estadual era conflitante em diversos níveis. Para

ele¹¹, durante as candidaturas às eleições municipais de 2004, o Prefeito Cesar Maia acreditaria que “a imagem de Garotinho é tão ruim no Município do Rio, que dividir palanque com ele na capital tira votos”. Essa afirmação deu-se sobre o apoio do governo estadual à campanha do ex-Prefeito Luiz Paulo Conde (PFL) para a Prefeitura do Rio em 2004, que perdeu as eleições para o candidato César Maia (PTB) em reeleição. Segundo o próprio César Maia¹², “em 2000, ele [Luiz Paulo Conde] teve esse apoio com o Garotinho com prestígio e popularidade. E perdeu. Agora, esse apoio na capital só traz desgaste. Pior para ele”. O desgaste que César Maia se refere seria em relação ao descaso do governo estadual em seus anos para com a capital fluminense e que teria se refletido no resultado das urnas em 2004.

César Maia ainda diz: “minha opinião é que o PMDB do Rio e Garotinho entraram numa fria e apenas fizeram o jogo do competente PMDB nacional. A decisão prejudicará a todos eles no Rio, tanto o PMDB como o grupo Garotinho, e ajudará o PMDB nacional”. Para a vereadora Lucinha (PSDB), “hoje, o jogo está mais para o PMDB do Garotinho de um lado, e temos que formar um outro bloco do outro, com o PSDB e o PFL do Prefeito Cesar Maia”¹³. As trocas de partido de César Maia, migrando do PFL para o PTB para concorrer à prefeitura do Rio, bem como seu retorno ao partido e sua permanência ao longo do processo de transformação do PFL em DEM, contudo, não alterou significativamente esse quadro político partidário.

A relação da Prefeitura do Rio com o governo federal também não era diferente. Dada a chegada do PT ao governo federal, em 2003, as bases partidárias até 2009 também se mantiveram em lados opostos e com dificuldades em diálogo. Apenas com a eleição de Eduardo Paes no Rio e de Sérgio Cabral para o Estado, ambos no PMDB, é que as relações partidárias com o governo federal melhoraram, garantindo maior investimento e cooperação para o desenvolvimento comum. Com as mudanças partidárias na prefeitura, em 2009, na eleição de Eduardo Paes (PMDB), que também havia integrado o governo de César Maia na Subprefeitura da Zona Oeste (1993-

¹¹ LEITE, Otávio. César Maia desdenha apoio de Garotinho. Jornal O Dia, 21/08/2003. Disponível em: <<<http://www.otavioleite.com.br/cesar-desdenha-apoio-garotinho-conde-310>>>. Acesso em 26 de mar. de 2015.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

1997), a derrota do candidato do DEM e o apoio do governo federal (PT) e estadual (PMDB), o novo Prefeito amplia as expectativas de cooperação entre os três níveis de governo. Após duras críticas de César Maia ao candidato e novo Prefeito do Rio, em 2015 o mesmo declara¹⁴:

Criei o Paes. É uma vitória. Mas se não produziu lealdade é outra história. Em 1992, ele era estagiário da vereadora Andrea Gouvêa Vieira, e me pediu para ir para assessoria jurídica da Comlurb. Mas o convenci a não ir, pois estava criando as subprefeituras, e enxergava nele um grande potencial. Ele esteve comigo na maioria dos mandatos, e só virou crítico a mim quando foi candidato a prefeito em 2008.

Eduardo Paes, que já havia deixado o governo de César Maia para ser secretário do governo estadual (Sérgio Cabral, PMDB) deixa o PSDB e filia-se ao PMDB em 2007. Nas eleições de 2008, que encerraram o mandato de César Maia, é possível ver, de fato, uma alternância partidária com a vitória do candidato Eduardo Paes do PMDB (*Unidos pelo Rio*, PMDB/PP/PSL/PTB). Eduardo Paes disputou a Prefeitura do Rio no primeiro turno com os candidatos Alessandro Molon (PT), Antônio Carlos Silva (PCO), Eduardo Serra (PCB), Fernando Gabeira (*Frente Carioca*, PV/PSDB/PPS), Filipe Pereira (*Rio Esperança*, PSC/PRP), Chico Alencar (*Frente Rio Socialista*, PSCOL/PSTU), Jandira Feghali (*Mudança pra Valer*, PC do B/PTN/PHS/PSB), Marcelo Crivella (*Vamos arrumar o Rio*, PRB/PR/PSDC/PRTB), Paulo Sérgio Ramos Barboza (PDT), Solange Amaral (*Experiência e Sensibilidade para mudar o Rio*, DEM/PTC/PMN) e Vinícius Cordeiro (PT do B). O segundo turno foi disputado por Eduardo Paes (PMDB, eleito com 50,83% dos votos) e Fernando Gabeira (PV, em segundo lugar com 49,17%), recebendo Paes o apoio do governo estadual (Sérgio Cabral, PMDB), do PT¹⁵, além de alguns candidatos derrotados no primeiro turno, como Marcelo Crivella (PRB) e Jandira Feghali (PC do B). Já Gabeira teve o apoio do prefeito César Maia do DEM (Justiça eleitoral, 2016). O cenário político da cidade, a partir de 2009, altera-se de

¹⁴ Criei o Paes. É uma vitória. Jornal O Dia, 23/11/2014. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-11-23/criei-o-paes-e-uma-vitoria-afirma-cesar-maia.html>>. Acesso em: 26/03/2015.

¹⁵ Eduardo Paes, enquanto deputado federal pelo PSDB, em 2005, referiu-se ao então Presidente Lula da Silva como "chefe de quadrilha", mas após aparecer nas pesquisas do segundo turno atrás de Gabeira, o candidato Eduardo Paes publicou uma carta de desculpas ao presidente em busca de apoio partidário. O evento foi bastante discutido no período na mídia e ironizado por Fernando Gabeira durante um dos últimos debates televisivos entre os candidatos à Prefeitura do Rio de Janeiro em 2008.

direita para centro-esquerda, recebendo apoio do governo estadual e federal até o presente momento (2016).

Vale ressaltar que César Maia (DEM) elegeu-se como um dos vereadores mais votados em 2012 e colocou-se como oposição ao governo municipal de Eduardo Paes, criando a Comissão Especial de Relações Internacionais da Câmara dos Vereadores em 2013¹⁶. Seu filho disputou as eleições para a prefeitura contra Eduardo Paes que se reelegeu, permanecendo no cargo até o final de 2016. Mas, nesses últimos anos (2009-2016), dada a posição partidária dos governos municipal, estadual e federal em situação, facilitou-se o diálogo e a obtenção de recursos em conjunção de ações para o crescimento do Rio em diversos setores, como no custeio das obras da Olimpíada, recuperação da Zona Portuária e outras adaptações do espaço físico aos mercados integrados ao mercado de cidades. A coligação PMDB (municipal e estadual) e PT (federal) criou um cenário infranacional propício à cooperação, diferentemente do que foi visto nos dois últimos governos municipais de César Maia, cujos partidos se opunham nas três esferas políticas.

Pode-se concluir que, caso haja maior dificuldade em repasses de verbas e na comunicação em casos pontuais de crise – como na saúde municipal de 2006 – é preciso encontrar outros meios de captação de recursos, como pela parceria com o setor privado. Mas retornando à fala de Vainer (2011, p. 12): “Onde foi aprovado o Plano Olímpico? Não se sabe nem mesmo onde e por quem foi formulado. Nem falar de partidos políticos. A cidade dos megaeventos é a cidade das decisões ad hoc”. Não apenas Carlos Vainer, mas muitos outros autores aqui apresentados apontam processos de decisões onde os partidos políticos teriam baixo peso (ou nenhum envolvimento) com as decisões sobre temas que se envolvem com o nível internacional.

¹⁶ “Cada vez mais as instituições passam a ter caráter internacional e no caso das instituições políticas não é diferente. Os temas de diferentes países se interligam cada vez mais em um mundo altamente integrado. No Rio de Janeiro, que tem caráter global, não é diferente. É preciso que exista, portanto, a Comissão Especial de Relações Internacionais para tratar de temas internacionais relativos ao Rio de Janeiro, manter os vereadores informados sobre a política internacional e articular a Câmara Municipal do Rio em debates com outros parlamentos locais.”. Câmara Municipal do Rio de Janeiro: Requerimento n. 7/2013. Disponível em:

<<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/scpro1316.nsf/6e46ba2f78469a0b03257759005297cf/48e89854b65fdcd903257b16006b8408?OpenDocument>>. Acesos em 09/02/2016.

Independente de envolvimento ou não, o que se percebe na presente pesquisa é que as alternâncias de partidos políticos no Poder Executivo da Cidade do Rio (Prefeitura) pouco ou em nada alteram os eixos de ação externa da cidade sobre visibilidade e mercado de cidades. Ainda que tenham influenciado em repasses financeiros da esfera estadual e federal durante o segundo e terceiro mandatos de César Maia, os eixos e as estratégias traçadas na visibilidade e adaptação ao mercado de cidades apenas foi acelerado por esse cenário, mas não descartados ou interrompidos para substituição por outros modelos de desenvolvimento.

Se na passagem do período de César Maia para Luiz Paulo Conde e dessa novamente para César Maia praticamente nada foi alterado, deve-se lembrar que ambos os prefeitos estavam em partidos comuns ou distintos, mas em um posicionamento de centro-direita. A implementação do modelo neoliberal de gestão municipal (PE), advindo de Barcelona, foi realizado continuamente. Todavia, com a eleição de Eduardo Paes no PMDB – em coligação centro-esquerda com o governo estadual (PMDB) e com o governo federal (PT) – se poderia observar rupturas conforme as premissas metodológicas de Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007). Mas os eixos de políticas públicas presentes dos dois PE finais (*Rio Pós 2016*) mostram o contrário: mantém-se os dois eixos de visibilidade e competitividade no cenário global, bem como a Coordenadoria de Relações Internacionais do Rio de Janeiro (CRI).

Ao olhar para o conteúdo do PE 2009-2012, já em sua apresentação escrita pelo Prefeito Eduardo Paes (p. 7), percebe-se a preocupação ao destacar pontos como ‘o Rio mais integrado e competitivo’:

O Rio de Janeiro tem demonstrado através de sua história uma incrível capacidade de se reinventar. Foi assim com a chegada da família real, com a ida da capital pra Brasília, e com as inúmeras reformas urbanas que modificaram a topografia d a nossa cidade. O Aterro do Flamengo, a duplicação da Avenida Atlântica, o Túnel Rebouças, as Linhas Amarela e Vermelha são demonstrações exemplares da capacidade de autocrítica e de reengenharia da cidade. O Rio é responsável pela criação das marcas brasileiras mais conhecidas no mundo: Maracanã, Copacabana, Ipanema, Corcovado, Pão de Açúcar, Samba, Bossa Nova. Sem mencionar a marca Rio, abrigada no imaginário de pessoas no mundo inteiro, e que fala por si só. Ninguém discute a relevância cultural, econômica e histórica do Rio de Janeiro. Mas nós, que vivemos e fazemos esta cidade, precisamos questionar o presente e a realidade que nos cerca para

novamente alimentar os sonhos de um futuro promissor. A expectativa de ser a capital da Copa 2014 e a conquista dos Jogos Olímpicos de 2016 estabelecem um momento oportuno para transformar esses sonhos em ideias, projetos, realizações. A Prefeitura, através do seu Plano Estratégico, propõe um caminho para alcançarmos esse objetivo. E convida a refletir o que somos, o que pretendemos e – mais importante – como podemos juntos, poder público e cidadãos, redesenhar nos só futuro. Não se trata de apresentar à sociedade apenas um documento. Queremos construir juntos os fundamentos de uma nova realidade no Rio de Janeiro. A Prefeitura não pretende apenas orientar e tomar decisões sobre políticas públicas, quer também recuperar seu papel de pensar a cidade, influenciando investimentos e inspirando empresas e pessoas a pensar como agente de mudança. O Rio tem muitas qualidades e enormes desafios. Neste momento, temos diante de nós o dever de enfrentá-los de forma planejada. E a convicção de que podemos vencê-los. É hora de recuperar a maravilhosa ideia de cidade que queremos e podemos ser: o Rio mais integrado e competitivo.

O PE define prioridades na competitividade da cidade diante do mercado internacional, bem como assume os interesses empresariais juntamente com os sociais e dos grandes eventos internacionais como a possibilidade de construir um futuro melhor à população. As premissas básicas do primeiro PE (1993-1996) se mantém, ainda que não mais se utilize plenamente do modelo neoliberal. “Entendemos que, de fato, o governo municipal deve ter papel central na construção de um norte para o Rio. Mas, esse é um trabalho que não poderia ficar restrito aos círculos oficiais” (PE, 2009-2012, p. 12). Essa afirmação denota as iniciativas da cidade em buscar a governança urbana ainda com as empresas, mas, de certa forma, ampliando o canal de diálogo com as comunidades por meio das ‘organizações sociais’ e ampliação do Conselho da Cidade, que recebera duras críticas de representatividade da população, como já visto (VAINER, 2001; MACEDO, 2002). Contudo, o grande diferencial desse PE para os períodos anteriores foi traçar os desafios e, especialmente, as ‘vantagens competitivas da cidade’ (p. 12) em busca do desenvolvimento local e incluindo o desenvolvimento sustentável como uma marca municipal a ser alcançada na melhoria social e também na visibilidade de seu ‘protagonismo político’.

Dentre as vantagens competitivas a serem desenvolvidas encontram-se (p. 13-14): referência mundial em serviços e tecnologia para a indústria do petróleo; maior polo turístico do hemisfério sul; principal polo das indústrias criativas (mídia, audiovisual, moda e design) no país; sede das principais multinacionais brasileiras (Petrobrás etc.) e das principais boutiques financeiras

instaladas no país; cidade urbana com a maior cobertura vegetal do planeta; importante centro político e cultural tanto no cenário nacional quanto na cena internacional; polo para o desenvolvimento de uma agenda comum para os BRICS; importante centro de debates e conferências internacionais; polo cultural internacional; sede de agências reguladoras nacionais e de organizações internacionais no Brasil; e capacidade em tornar o Rio um exemplo de qualidade de vida para o mundo. Evidentemente que essas vantagens permanecem muito mais na esfera do discurso político, mas de modo geral é possível identificar recursos e alinhamento da cidade com dinâmicas internacionais do mercado de cidades (SÁNCHEZ, 2001) a ser tratado no próximo capítulo.

A presença contínua ao longo dos PE sobre a projeção da imagem e visibilidade da Cidade do Rio se mostra como um dos eixos centrais em sua agenda de política externa executada pela CRI. A importância da cidade, internacionalmente reconhecida como uma cidade global (em 22º lugar no ranking de centros culturais e em 47º no ranking geral do *The World According to GaWC 2008*) consolidou essa preocupação pela manutenção de sua identidade internacional, que traz para seu espaço novos eventos, debates e capital estrangeiro. Eventos como os encontros internacionais de mídia, promovidos pela empresa municipal MultiRio (Empresa Municipal de Mídia), o Pan-Americano em 2007, os Jogos Mundiais Militares em 2011, a Copa do Mundo de Futebol em 2014, e os Jogos Olímpicos de Verão em 2016, são tratados pelos PE como estratégias de visibilidade e oportunidades de desenvolvimento. As expectativas geradas sobre os fluxos de investimentos e empreendimentos com esses megaeventos que, sob gestão urbanizada e coordenada pelo poder político, revigorariam a economia da região, bem como financiariam seus modelos de desenvolvimento local.

Por meio da Lei n. 11.079 de 30 de dezembro de 2004, as iniciativas em conjunto do poder público com o setor privado tornam-se mais fáceis e de maior amplitude, o que legitima ainda mais a presença da governança urbana nos PE da Cidade. Ao não depender apenas dos recursos federal e estadual para grandes projetos, o governo local pode definir sua própria estratégia de desenvolvimento em parceria com a adaptação do espaço urbano às necessidades de crescimento do setor privado e seus mercados. Iniciativas

mistas, como o Museu do Amanhã – parceria pública com a Fundação Roberto Marinho –, estão sendo postas em prática como estratégias de desenvolvimento previstas nos PE da Prefeitura. Como pode ser visto nos PE (2009-2012; 2013-2016), marcos urbanos selecionados (resgatados ou construídos) do local materializam, mais uma vez no espaço urbano da cidade, a estratégia de visibilidade exercida por diversos períodos anteriores, mas agora, nos últimos governos, como iniciativa do poder local e para os níveis nacional e internacional de interação.

Por exemplo, o ‘redescobrir’ simbologias e fatos que contribuíram para a construção da Cidade e que foram soterrados por outros governos e períodos históricos, como os cais do Valongo e da Imperatriz na região central, acaba resgatando marcos municipais para fortalecer vínculos externos com a história da humanidade. Através de uma iniciativa da prefeitura do Rio, durante as obras de drenagem do projeto Porto Maravilha, a Secretaria Municipal do Patrimônio buscou reencontrar os dois cais que haviam se perdido ao longo do tempo por sua relação com o comércio de escravos africanos para o Brasil. Para o subsecretário municipal de Patrimônio, Washington Fajardo: “O Cais da Imperatriz quis apagar a história do tráfico de escravos e, portanto, do Cais do Valongo. E o prefeito Pereira Passos, por sua vez, quis apagar a história do Império contida no Cais da Imperatriz. [...] O projeto do memorial faz convergir os diferentes tempos do Porto. Por isso é tão importante” ¹⁷. Essa recuperação fez com que uma obra, antes soterrada pelos interesses políticos anteriores, volte a fazer parte da estética urbana da cidade – com 1350 m² – e sirva de monumento de interconexão da história da Cidade do Rio de Janeiro com a história da humanidade.

Mas o maior projeto da Cidade do Rio de Janeiro, desde as reformas de Pereira Passos, é a revitalização da região central e de sua Zona Portuária, utilizando-se dos princípios dos PE para com a iniciativa privada e das demais instâncias de governo, como adaptação do espaço ao crescimento dos mercados de turismo e imobiliário de Fernanda Sánchez (2001) denominado projeto Porto Maravilha (2011-2016). Após décadas de abandono e esvaziamento, o poder público voltou-se para a região seguindo uma corrente

¹⁷ (O GLOBO, 10/03/2011).

de capitalização do espaço que se torna cada vez mais comum na administração das cidades. As tentativas iniciais foram de César Maia, que buscou a construção do Museu Guggenheim no Píer Mauá, mas não obteve sucesso. A construção da Cidade do Samba (Figura 36) por Cesar Maia, bem como do Centro Nordestino (Figura 37) revitalizaram parcialmente a região, mas que precisava ainda de estrutura de transportes, trocas de cabos e instalação de redes de fibra ótica para a recuperação da região pelos mercados do turismo e imobiliário.



Da esquerda para a direita. FIGURA 36: Cidade do Samba, 2016. FIGURA 37: Centro de Tradições Nordestinas, 2016. Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro, 2016.

A atuação, que antes dos PE e da lei de 2004, muito provavelmente teria sido realizada – se de interesse – apenas pela cooperação entre as esferas do poder público, contou agora com as iniciativas do capital privado e seus interesses como empresas. Ancorado no Museu de Arte do Rio (MAR, Figura 38) e no Museu do Amanhã (do arquiteto espanhol Santiago Calatrava, Figura 39), o projeto Porto Maravilha expõe não só a cooperação de interesses público e privado nas intervenções, como também demonstram preocupações sobre o impacto na dinâmica interna e externa da cidade. Ao ter como meta quadruplicar a população na Zona Portuária, de 25 mil para 100 mil habitantes¹⁸, e derrubar a maior parte elevada da Avenida Perimetral – para ligar novamente a cidade ao mar – o projeto dispõe-se em ampliar a circulação de pedestres, turistas que chegam pelo porto, comércio e moradia na região.

¹⁸ (Jornal O Globo, 29/06/2010 - Por Martha Beck e Vivian Oswald).



Da esquerda para direita. FIGURA 38: Museu de Arte do Rio (MAR). FIGURA 39: Museu do Amanhã. Ambos museus na Praça Mauá, Zona Portuária do Rio de Janeiro. Fonte: Caio Costa Ribeiro, 2016.

No caso do MAR, as intervenções pós-modernistas ganham destaque na junção de três prédios distintos (Palacete Dom João VI de 1916, o Hospital da Polícia Civil – de caráter modernista – e a antiga Rodoviária Mariano Procópio) para a construção de um único complexo. Já o Museu do Amanhã (MAN), no antigo Píer Mauá, surge como uma construção nova que contrasta com a centenária Praça Mauá. O novo complexo cultural da região (MAR, MAN, o edifício A Noite e o Porto) cria um marco político e, especialmente, um monumento à visibilidade internacional por seu conjunto discursivo. De seu posicionamento, ao lado do desembarque dos turistas navais, as dimensões do MAN – cobrindo todo o píer – e a escolha do arquiteto Santiago Calatrava, como já dito anteriormente, materializa o ‘desenvolvimento sustentável’ do PE (2009-2012) em sua preocupação com o futuro da vida na Terra. Esse novo monumento carrega em si os eixos defendidos ainda nos primeiros PE e nas tentativas dos gestores anteriores para com a visibilidade. Entretanto, não é apenas a visibilidade demonstrando uma economia saudável e eficiência de gestão pública (seletiva) que atenderia também à competitividade.

No que se refere às iniciativas da gestão municipal, além dos Veículos Leve Sobre Trilhos (VLT), a Prefeitura criou os Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs) como títulos emitidos pela Prefeitura que financiam seus gastos com a revitalização da região por meio da compra pelo capital privado. No caso, a Caixa Econômica Federal comprou boa parte dos Cepacs, como investimento imobiliário e comercial. A partir dessa medida diversos edifícios passaram a ser construídos na região, em sua maioria de salas comerciais por diversos investidores nacionais e internacionais. Alguns

prédios da região também passaram a receber serviços públicos, como da Biblioteca Nacional e da Escola de Dança do Theatro Municipal. Já a manutenção de parte da região portuária encontra-se nas mãos do consórcio privado Porto Novo, que assumiu em 2011 a maioria dos serviços públicos municipais na Zona Portuária, como iluminação, limpeza urbana, pavimentação, sinalização, poda de árvores e conservação de mobiliário urbano. Dessa forma, os PE coordenaram os interesses da gestão municipal com os empresariais e a iniciativa privada passa a fazer serviços que, até então, eram compreendidos como ações exclusivas da esfera pública – remetendo os anseios de terceirização e enxugamento dos gastos públicos ainda do primeiro PE *Rio Sempre Rio* (1993-1996).

Por fim, no caso do último PE, também denominado Rio Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo (2013-2016) dá destaque ao Conselho da Cidade e às pautas de desenvolvimento econômico, social e de sustentabilidade. Nas palavras do Prefeito Eduardo Paes (p. 9):

O lançamento do primeiro Plano Estratégico da Prefeitura do Rio, em 2009, representou um grande avanço na forma de administrar a cidade. Pela primeira vez, foram fixadas metas anuais e objetivas para cada área de gestão, divulgadas de forma transparente para a sociedade e acompanhadas por todos os cariocas. De lá para cá, o Rio mudou e acumulou muitas conquistas: a consagração da cidade como palco de grandes eventos, como a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016; o processo de recuperação de áreas degradadas, como o da Região Portuária através do projeto Porto Maravilha; o início de obras de mobilidade urbana que vão permitir a integração de toda a cidade; e a retomada da capacidade de investimento da Prefeitura, inclusive com o reconhecimento das grandes agências internacionais de classificação de risco, o que nos permitiu praticamente dobrar os recursos para Saúde e Educação.

Esse último PE deu continuidade ao PE anterior que, por sua vez, incorporou e só fez expandir os eixos dos demais anteriores. Paralelamente ao PE (2013-2016), o Governo do Estado do Rio de Janeiro lançou o PERJ 2012-2031, que reforça os objetivos de visibilidade e vantagens na concorrência internacional – possivelmente como resultado da coalizão partidária no período (ambos PMDB). Contudo, como o cenário político após 2016 não foi definido, ambos os PE se colocam apenas como discursos e metas de gestão que podem ou não ser alcançadas. No governo de Eduardo Paes, o cenário

predominantemente de cooperação e integração de ações entre os governos municipal, estadual e federal presenciou conquistas para a Cidade. Já na esfera internacional, a atuação da CRI (vinculada ao Gabinete do Prefeito), conseguiu a inclusão da Cidade no Fórum Mundial para Cultura, na União Mundial de Cidades Olímpicas (WUOC), na *Waze Connected Citizens* (W10), sediar eventos como o Habitat 2010, Rio+20 e Rio+C40, bem como conquistar o título de Patrimônio Mundial da Humanidade com o primeiro título de Paisagem Cultural Urbana. A ação internacional da cidade nos últimos anos, contudo, não foi autônoma, mas recebeu apoio do setor privado, dos governos estadual e federal, bem como de agentes internacionais diversos.

No caso das relações exteriores da cidade, a Coordenadoria de Relações Internacionais e Cerimonial da Cidade do Rio de Janeiro (CRI) foi criada logo no primeiro mandato eleito, em 1987, por Saturnino Braga. Em relação ao governo do Estado do Rio de Janeiro (RJ), a fundação da CRI ocorre durante o governo de Moreira Franco (1987-1991) do PMDB e do governo federal de José Sarney (PMDB). Dentro desse cenário apresentado a alternância partidária teve relação direta com o apoio que o município recebeu das demais instâncias nacionais. A CRI nasceu em uma situação política de relações partidárias mais fáceis entre os governos municipal, estadual e federal. Com destaque nas ações sociais e culturais, na cidade do Rio de Janeiro a alternância de partidos não constituiu necessariamente uma ruptura de agenda, ou seja, não configurou uma variável determinante ao objeto. Isso é notado visto que muitos dos anseios perseguidos pela cidade mantiveram-se ao longo dos governos de César Maia (1993-1997; 2001-2009), Luiz Paulo Conde (1997-2001) e Eduardo Paes (2009-2017).

A partir da compreensão do cenário político da Cidade, é possível então investigar o perfil de ação internacional da Cidade. Ver quais as principais agendas, dinâmicas e estratégias a Cidade adotou no período. A partir da identificação dos eixos de continuidade política presentes nos PE, como a visibilidade internacional por meio de marcos municipais e dos grandes eventos, deve-se olhar para a paradiplomacia da cidade como um todo. Esse olhar mais amplo poderá trazer pontos importantes na relação entre as dinâmicas políticas locais e as internacionais. Para entender como a Cidade passa a utilizar de seus recursos locais diante das dinâmicas internacionais

deve-se passar então para a próxima etapa da pesquisa: o perfil de ação internacional e a identificação da estratégia adotada por esses governos em sua paradiplomacia.

3 PARADIPLOMACIA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A Cidade do Rio de Janeiro possui uma paradiplomacia institucionalizada. Pode-se dizer que sua ação internacional coordenada se coloca na reforma da Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) em 1987, quando deixa de ser apenas um órgão de cerimonial e passa a gerir propostas e posicionamento dos governos municipais à esfera internacional. Neste capítulo é traçado o perfil de ação da Cidade nas relações internacionais. Para isso, observou-se tanto as ações realizadas na Cidade como palco, como na ação autônoma, relacionando-se em redes internacionais de cidades e captando recursos. Dessa forma, tenta-se também investigar as áreas de maior ação da Cidade e explorar os eixos estratégicos de sua paradiplomacia, especialmente a partir dos anos 1990.

Evidentemente que o presente estudo não se limita apenas à CRI e aos Planos Estratégicos (PE) da Cidade. Por isso, a coleta de dados presente nesse capítulo foi possível, além da Prefeitura, por meio dos documentos oficiais das redes de cidades, como a Mercocidades e Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), e organismos do Sistema ONU. Identificar as ações autônomas (iniciativas da própria Cidade) e as ações em coletivo pode contribuir para uma melhor compreensão das prioridades externas da cidade e suas formas de utilização das possibilidades que se apresentam. Fontes como artigos e revistas especializadas sobre a ação internacional das cidades também foram utilizadas, como a *Foreign Policy*, na tentativa de expor concepções externas sobre o Rio de Janeiro nas dinâmicas internacionais. Assim, organizam-se os principais eixos estratégicos da cidade para compreender melhor a realização de sua paradiplomacia.

3.1 PERFIL DE AÇÃO INTERNACIONAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A Cidade do Rio de Janeiro vem sendo utilizada pelo governo federal para sediar diversos encontros internacionais. Como palco internacional, desde sua função política como capital nacional, o Rio recebe apoio das esferas estadual e federal para sediar grandes eventos nacionais de visibilidade

externa (Carnaval, Reveillon, feiras etc.). Da mesma forma, por diversas vezes a Cidade do Rio foi escolhida para sediar eventos políticos internacionais, como conferências das Nações Unidas (ONU) e encontros de líderes políticos. A estrutura do antigo Palácio Itamaraty, na Avenida Marechal Floriano de número 196, continuou sendo utilizada para cerimônias diplomáticas e ações do Ministério das Relações Exteriores do Governo Federal Brasileiro (MRE) mesmo depois da transferência da capital para Brasília. Durante o período de 1899 até 1970, o núcleo decisório do MRE foi sediado nessa construção. Após 1970, o Palácio Itamaraty continuou organizando diversas ações de política externa nacional na Cidade do Rio que levaram o reconhecimento da cidade como um palco importante associado à imagem do Brasil.

Nos primeiros anos da década de 1990, enquanto a CRI passava por reformas institucionais de ampliação, o Palácio Itamaraty mantinha suas ações na região central da cidade. A *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (ECO92, Cúpula da Terra, Conferência do Rio de Janeiro ou Rio 92) talvez tenha sido o grande evento internacional político, organizado pelo governo brasileiro (MRE) em parceria com a CRI e com o Sistema ONU, que elevou, mais uma vez, a Cidade do Rio aos olhos internacionais nos anos 1990¹⁹. Cento e oito países se reuniram por seus representantes na Cidade, bem como diversos representantes de movimentos sociais, empresários e outros agentes internacionais se fizeram presentes.

Diversos acordos foram firmados, como a Agenda 21, que destacou a importância de cada Estado para compreender, cooperar e solucionar desafios humanos e ambientais, tanto ao nível local, como ao nível global. Com ela, o reconhecimento da ação conjunta entre governos, empresas, organizações não-governamentais e outros setores da sociedade reforçou a relevância dos novos agentes nas relações internacionais. Seus desdobramentos resultaram em outros documentos e ações não-estatais, como no caso da Agenda 21 para a cultura aplicada pela Cidades e Governos Locais Unidos, nos anos 2000 – da qual a Cidade do Rio de Janeiro faz parte. A ECO92 ainda teve desdobramentos, como a Rio+5 (1997, em Nova York), Rio+10 (2002, em Joanesburgo), Rio+20 (2012, Rio de Janeiro) e a Rio+C40 (2012, Rio de

¹⁹ Nesse evento – ECO92 – o então presidente Fernando Collor de Mello transferiu oficialmente a capital nacional de Brasília para o Rio de Janeiro durante sua realização.

Janeiro). Em quase todos esses casos, a cidade serviu como um palco para dinâmicas internacionais, exceto na Rio+C40, onde de palco passou a ser agente.



FIGURA 40: Encontro dos prefeitos na Rio+C40. Fonte: Agência Brasil, 2012.²⁰

A rede Grupo de Grandes Cidades para a Liderança Climática (C40, fundada em 2005) ocorreu paralelamente à Rio+20. Diferentemente dos entraves experimentados pelos Estados, as cidades conseguiram firmar uma carta de intenções de redução de 248 milhões de toneladas de gases do efeito estufa até 2020 e 1,3 bilhão de toneladas de emissões coletivas de dióxido de carbono até 2030. No encontro, o então prefeito do Rio, Eduardo Paes (FIGURA 40), se pronunciou afirmando que diversas medidas sobre o tema já estavam sendo feitas, enquanto que o ex-presidente estadunidense Bill Clinton afirmou que, se aquelas cidades ali presentes conseguissem mostrar que era possível reduzir a emissão de gases, outras cidades e nações provavelmente iriam aderir ao movimento. Nesse caso, portanto, é possível identificar as cidades não apenas como palcos, mas como agentes envolvidos nas dinâmicas das relações internacionais.

Se nos anos 1950 a Cidade sediou a Copa do Mundo de Futebol e em 1992 teve a ECO-92 como palco, em suas ações internacionais mais recentes

²⁰ Poluição em cidades cai até 2030, prevê acordo dos C-40 na Rio+20. Disponível em <<<http://crismenegon.com.br/portal/meio-ambiente.html?start=504>>>. Acesso em 01/09/2016.

o Rio demonstra agir em diversos campos, tanto por via coletiva (com apoio de outras cidades), como de forma autônoma (definindo objetivos e iniciando ações locais e internacionais). Mas, antes de iniciarmos a exposição dos dados sobre suas ações em coletivo e em via autônoma, é preciso compreender um pouco melhor sua estrutura institucional de paradiplomacia.

A sua estrutura de ação externa é identificada a partir de suas instituições formais ligadas ao governo municipal: a CRI (Coordenadoria de Relações Internacionais do Rio) e a CERI (Comissão Especial de Relações Internacionais da Câmara de Vereadores do Rio). A partir dessas, bem como de algumas secretarias envolvidas pontualmente, será possível identificar as ações internacionais oficiais da cidade durante o período de 1993 até 2016. Vale lembrar que, no caso da CRI, esta responde ao Prefeito da Cidade do Rio como sua coordenadoria de gestão especializada em relações internacionais. Já a CERI, com menor participação, é mais recente e foi fundada (2013) por César Maia (enquanto vereador) com natureza provisória e consultiva para assuntos legislativos da cidade.

A CERI, criada por César Maia na Câmara dos Vereadores do Rio, foi iniciada em 19 de fevereiro de 2013, como um dos primeiros atos do então eleito vereador. A CERI localiza-se na Câmara dos Vereadores e trata de temas internacionais da Cidade. De acordo com sua descrição, a Comissão Especial tem como finalidade “acompanhar os temas internacionais que se relacionam com o Município do Rio de Janeiro, manter os vereadores informados sobre temas internacionais e estabelecer relações da Câmara Municipal com outros parlamentos locais”. Atualmente seus gestores são: Cesar Maia (DEM) como presidente; Paulo Messina (PROS) como relator; e João Cabral (PMDB) como membro. Todavia, dada sua natureza especial, seu término está marcado para o fim da atual legislação, ao final de 2016 e início de 2017. Como já mencionada em seu conteúdo, a CERI busca estabelecer relações entre legislativos de cidades e outros governos locais, firmando parcerias e trocando experiências da gestão pública, como no recebimento de comitivas, como a chinesa em 2015. Mas seus registros disponíveis pela Câmara ainda são poucos e a maior parte é ocupada por processos burocráticos da própria casa.

Já a CRI, desde a democratização brasileira e os novos processos eleitorais aos cargos de prefeito nos anos 1980, a Cidade do Rio passou por diversos processos desde sua criação ainda como uma coordenadoria de cerimonial nos anos 1970. Tema da novela *Dancin' Days* (Rede Globo, 1978-1979) na personagem do diplomata Cacá (Antônio Fagundes), a Coordenadoria (que em diversos momentos era tida como uma secretaria de cerimonial) iniciou suas atividades com coordenadores que eram diplomatas de carreira. A Coordenadoria de Relações Internacionais e Cerimonial da Cidade do Rio de Janeiro (CRI) ganha esse nome e expande suas funções para além do cerimonial em 1987. Foi no final dos anos 1980 que sua função passou a se preocupar com a elaboração de pontos e comportamento da gestão municipal diante das dinâmicas internacionais. Juntamente com subsecretarias e metas de seus gestores, a CRI passou a englobar uma diversidade de temas e funções ligadas ao cenário internacional ao final da Guerra Fria e na implementação dos planos neoliberais econômicos na América Latina.

A CRI foi estabelecida em 1987 como o órgão municipal responsável por assessorar o Poder Executivo Municipal – Gabinete do Prefeito – nos interesses e práticas internacionais. Vale ressaltar que antes da CRI a Cidade do Rio já dispunha do órgão de assuntos internacionais desde os anos 1970. Em 1975 foi criado o Cerimonial da Cidade do Rio de Janeiro, cuja função era o de assistir diretamente o Prefeito no que dizia respeito às práticas de cortesia, recepção, celebrações e outros eventos que exigiam comportamento protocolar da prefeitura, recebendo apoio e serviços do Ministério das Relações Exteriores e seus diplomatas de carreira. O Cerimonial, como órgão imediatamente ligado ao Gabinete do Prefeito, perdurou em sua definição até 1986 quando, por meio do Decreto nº 5.752 de 08 de abril de 1986, foi criada a Assessoria Internacional da Cidade que o substituiu.

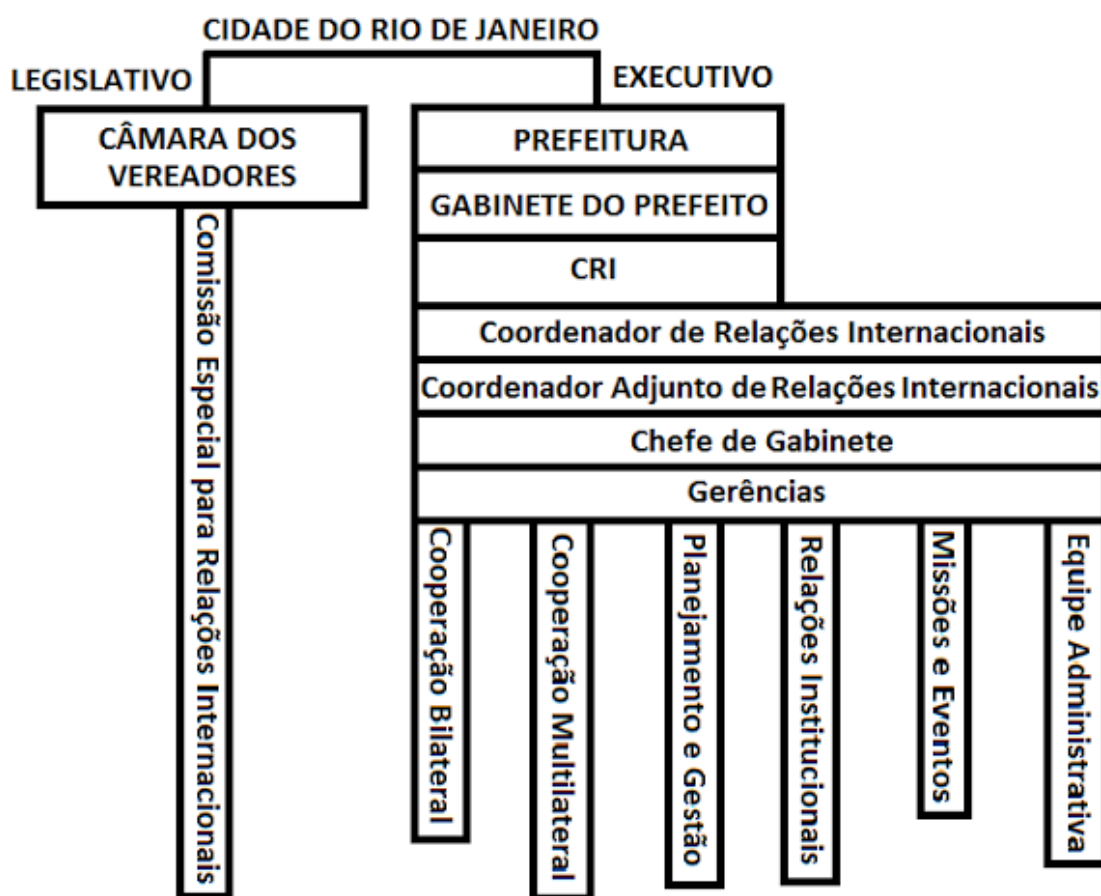


FIGURA 41: Estrutura institucional formal da Cidade do Rio de Janeiro. Detalhe para a CRI e sua configuração interna. Elaboração própria do autor, 2016.

A Assessoria Internacional assumiu as competências e atribuições do antigo Cerimonial até ser extinta no ano seguinte, dando lugar à Coordenadoria de Relações Internacionais e do Cerimonial (CRI) pelo Decreto nº 6.917 de 02 de setembro de 1987. Como órgão assessor manteve-se, desde então, ligado ao Gabinete do Prefeito do Rio. A cidade do Rio ficou conhecida como “o primeiro município do Brasil a ter uma estrutura exclusivamente dedicada ao tema” (CRI, 2015), assim como o Estado do Rio de Janeiro no governo de Leonel Brizola (RODRIGUES, 2004). O surgimento das primeiras instituições de gestão internacional no Brasil deu-se ainda na década de oitenta (RODRIGUES, 2004), hoje contando com mais de trinta governos subnacionais brasileiros que possuiriam algum tipo de estrutura institucional voltada à paradiplomacia (SALOMÓN, 2012).

A CRI, em sua estrutura (Figura 41), foi majoritariamente coordenada por diplomatas de carreira, bem como auxiliada por dois assessores e quatro

assistentes. O primeiro coordenador foi o Embaixador Claudio Garcia de Souza, durante o governo municipal de Roberto Saturnino Braga (1986-1988), então filiado ao Partido Democrático Trabalhista (PDT). Os diplomatas Arnaldo Carrilho, Fernando Ronald de Carvalho, Durval Carvalho de Barros e Mario Vieira de Mello também foram nomes importantes em sua trajetória institucional. No início dos anos 1990, Diva de Mucio Teixeira Heimbürger tornou-se a primeira mulher e não diplomata de carreira a coordenar a CRI, durante o governo de Marcello Alencar, mantendo-se filiada ao PSDB ao longo dos anos seguintes.

A partir do governo de César Maia, em 1993, assume novamente o Embaixador Cláudio Garcia de Souza, que permanece até 2000, perpassando os mandatos de César Maia e Luiz Paulo Conde. No terceiro mandato do Prefeito César Maia, assume o Embaixador Raul Fernando Belford Roxo Leite Ribeiro (2005-2008), seguido por Stelio Marcos Amarante (2009-2012) e pelo atual Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto (2013-2016), os dois últimos já no governo Eduardo Paes. Essas informações sobre os coordenadores da CRI não são de fácil acesso e exigiram pesquisas em diversas fontes, como nos Diários Oficiais do Município do Rio, arquivos públicos e planos de governos. José Medeiros Filho, interno à CRI também contribuiu com a organização dos dados. Em sua sede física (Figura 42) ou virtual (Figura 43), foram disponibilizadas diversas informações. Mas o que mais chama atenção é a relação vinculada ao Gabinete do Prefeito, tanto no mesmo espaço – Palácio da Cidade – como nas referências em sua página oficial.



Da esquerda para direita. FIGURA 42: Palácio da Cidade do Rio de Janeiro, sede da CRI, 2016. FIGURA 43: página inicial oficial da CRI. Fonte: CRI, 2016. Disponível em << <http://www.rio.rj.gov.br/web/relacoesinternacionais/newsletter>>>. Acesso em 02/10/2016.

Desde sua criação, a CRI se mantém coordenada por diplomatas de carreira e, nos últimos anos, sua estrutura foi organizada da seguinte forma: cargo de Coordenador de Relações Internacionais, seguido pelo Coordenador Adjunto de Relações Internacionais, Chefe de Gabinete e as Gerências. As Gerências são compostas pela: Gerência de Cooperação Bilateral, Gerência de Cooperação Multilateral, Gerência de Relações Institucionais, Gerência de Missões e Eventos, Gerência de Planejamento e Gestão, e a Gerência da Equipe Administrativa. Atualmente o seu Coordenador de Relações Internacionais é o Ministro Laudemar Aguiar (2013), juntamente com seu Coordenador Adjunto, Bruno Neele, e a Chefe de Gabinete, Adriana Zonis (CRI, 2015).

A atual coordenação iniciou seus trabalhos em 2013 “num momento-chave para a Cidade do Rio de Janeiro, de grande visibilidade internacional” (CRI, 2015) devido à: Copa das Confederações (2013), Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa do Mundo (2014), celebração do aniversário de 450 anos da Cidade (2015), Olimpíada de Verão (2016) e a Paralimpíada de Verão (2016). Além desses eventos, o Rio sediou diversos outros de visibilidade internacional, como a ECO92 (1992), o Pan-Americano (2007), o V Fórum Urbano Mundial (2010) e o Rio+20 (2012). Em todos esses eventos destacados pela própria prefeitura, a CRI manteve participação central, dada sua natureza institucional junto ao Gabinete do Prefeito.

Além de contribuir na captação e realização de eventos com visibilidade internacional, a CRI “age como facilitadora de projetos de cunho internacional entre a Prefeitura do Rio e as secretarias municipais, órgãos estaduais e federais, identificando oportunidades e acompanhando projetos internacionais de cooperação nas mais diversas áreas” (CRI, 2015), sendo a “principal interlocutora da prefeitura com repartições consulares e missões diplomáticas, entre outras entidades internacionais de cunho regional e multilateral, bem como com as redes internacionais de cidades” (CRI, 2015). Em seu decreto de criação ficou estabelecido que suas funções seriam:

Assistir ao Prefeito em assuntos internacionais, interestaduais e intermunicipais, de natureza econômica, financeira, cultural, educacional e tecnológica; se relacionar com organismos nacionais e internacionais, dos quais seja membro o Governo Municipal; elaborar estudos e efetuar pesquisas nas esferas política, econômica, social,

cultural e tecnológica, sobre as relações internacionais e nacionais em que o Município se veja envolvido; participar de reuniões, congressos, simpósios e certames nacionais e internacionais, levados a efeito no Brasil e no exterior, quando o Prefeito assim autorizá-lo; efetuar contato com vistas à obtenção de doações e financiamentos internacionais para obras e realizações previstas nos planos de governo; executar, no âmbito municipal, as atividades relativas ao cerimonial Público; elaborar a correspondência do Prefeito com órgãos diplomáticos, Câmaras de Comércio e outras entidades de representação estrangeira; assistir o Prefeito, representá-lo e colaborar com outros órgãos da Prefeitura em solenidades, recepção e festividades; supervisionar a distribuição de convites para solenidades; e organizar, em cooperação com os cerimoniais da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e do Governo do Estado do Rio de Janeiro, as solenidades cívicas realizadas no Município do Rio de Janeiro (CRI, 2015).

Reforça-se aqui sua função de coordenação das ações exteriores do Rio, bem como seu corpo especializado em relações internacionais, mas um tanto quanto fechado nas decisões ao Gabinete do Prefeito. Ainda que inclua assuntos sociais, a participação social (mecanismos de participação) se mostra ausente em sua descrição institucional, como se as questões internacionais fossem fechadas pela agenda municipal, do mesmo modo que alguns teóricos defendem sobre o insulamento do Ministério das Relações Exteriores do Brasil – Itamaraty (FARIA, 2012, p. 311), como se o tema internacional ainda fosse uma política de Estado e não uma parte da política pública que precisa dialogar com a sociedade e seus agentes de forma direta.

Os mecanismos de comunicação da CRI com a sociedade são os mesmos estabelecidos por outras instituições municipais, como a existência das correspondências eletrônicas pelo site oficial, telefones de contato gerais e pequenos eventos pontuais com outras instituições na celebração de acordos e cerimoniais das demais secretarias abertas ao público determinado. Ficaria na representatividade do Prefeito eleito e seu gabinete a defesa do interesse público e do diálogo com o cenário exterior por meio da CRI. Nesse sentido, questões de personalismo podem aparecer, mas serão tratadas em um momento mais adiante como parte do conjunto de variáveis políticas.

Partindo do cerimonial e protocolo até a institucionalização da paradiplomacia – criação de agendas e objetivos coordenados pela prefeitura para obtenção de recursos ou alcance de metas paralelas ao governo central – nos anos 1990 e 2000, a CRI tornou-se o principal órgão municipal da cidade para as relações internacionais – único da Prefeitura do Rio de Janeiro (CRI,

2016 - Institucional). Como parte do gabinete dos prefeitos e em conjunto com subsecretários, a CRI tornou-se responsável pelas ações da cidade em diversos espaços institucionais internacionais, bem como de relações intergovernamentais e em processos transnacionais.

Olhando inicialmente para as ações coletivas organizadas pela CRI, ou seja, ações em redes internacionais, destaca-se a participação na Rede de Mercocidades. Além da Rede de Mercocidades, que registra as ações e propostas práticas da participação das cidades em suas reuniões, a CRI é responsável por vincular o Rio: à rede *C40CITIES* (Grupo C40 de Grandes Cidades para Liderança do Clima, originalmente C20); à União de Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI); à União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA); às Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU); à Associação Mundial das Grandes Metrôpoles (Metropolis); à Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA); à União Mundial de Cidades Olímpicas (WUOC); aos Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), à *Waze Connected Citizens* (W10); ao Projeto AL-LAS; aos Prefeitos pela Paz (*Mayors for Peace*); ao Fórum Mundial para Cultura (*World Cities Culture Forum*); e pontualmente às fundações Rockefeller e Konrad Adenauer, além de organizações do sistema ONU, como a Habitat, UNICEF, PNUD, UNISDR e UNESCO.

Quadro 5: Relações internacionais do Rio por meio da CRI

Organizações Internacionais de Cidades	Organizações Internacionais de Estados	Organismos privados e da sociedade civil
C40CITIES	UN-HABITAT	Fundação Rockefeller
UCCI	UNICEF	Konrad Adenauer
UCCLA	PNUD	S.O.S Mata Atlântica
CGLU	UNISDR	Viva Rio
Metropolis	UNESCO	Fundação Roberto Marinho
FLACMA	BANCO MUNDIAL	Porto Novo
WUOC		Grupo Barcelona
ICLEI		
W10		
AL-LAS		
MERCOCIDADES		
Mayor for Peace		
World Cities Culture Forum		

Fonte: Elaboração própria do autor, 2016.

Atuando como membro efetivo, convidado ou observador, o Rio mostra-se presente nas principais instituições internacionais de cidades, como a CGLU

– ao nível global – e às Mercocidades – ao nível regional. A CRI participa ainda nos casos de difusão²¹ de políticas públicas, cooperação, captação de recursos, acordos de irmanação e participação nos eventos e instituições mencionados. A cidade e sua CRI, contudo, fazem parte de um contexto maior, no qual diversos outros governos subnacionais incentivam atividades intergovernamentais, como no caso dos acordos que definem cidades-irmãs e cidades-parceiras (quando convidada), fortalecendo laços de identidade, história e economia, bem como podendo favorecer a transferência de políticas públicas e ações coordenadas em atividades bilaterais. A relevância desses acordos entre cidades, que às vezes podem se tornar apenas celebrativos, está no reconhecimento internacional positivo por seus pares e na orientação desses agentes em buscar ações de ganhos comuns.

A Gerência de Cooperação Bilateral da CRI é responsável pelas relações diretas com outros governos subnacionais e Estados. Dentre suas prioridades encontram-se “identificar e promover o intercâmbio de políticas públicas internacionais bem-sucedidas e promover o intercâmbio entre a administração municipal e cidades no exterior” (CRI, 2015). Seus projetos englobam áreas que perpassam desde procedimentos técnicos, culturais e de educação até as áreas empresarial e tecnológica. Elas se materializam por meio de acordos de cooperação diretos, irmanação e auxílio às missões internacionais – tanto no envio de delegações, como em sua recepção. A cidade utiliza-se também da vantagem de possuir em seu espaço diversas representações diplomáticas, como consulados, para ampliar suas relações bilaterais com os demais agentes internacionais.

O Rio atualmente possui 32 cidades-irmãs e cinco cidades parceiras (CRI, 2016, Figura 44). Das cidades-irmãs, duas são brasileiras – São Borja (RS) e Bagé (RS) – e trinta internacionais: Barcelona e Santa Cruz de Tenerife (Espanha); Buenos Aires (Argentina); Seul (Coreia do Sul); San José (Costa Rica); Atlanta e Newark (Estados Unidos da América); Nantes e Saint-Tropez

²¹ A difusão de políticas públicas seria a inspiração, cópia ou adaptação das principais ideias e princípios em um modelo político, como consequência da crescente interdependência entre os agentes. O tema é tratado por diversos pesquisadores, como Fabrizio Gilardi (Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science*, Volume 54, Issue 3, July, 2010, p 650–666) e Diane Stone (Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. *Journal of European Public Policy* 11:3: 545–566, June, 2004).

(França); Jerusalém (Israel); Ramallah (Palestina); Kobe (Japão); Arganil, Cabeceiras de Basto, Coimbra, Espinho, Guimarães, Olhão, Santo Tirso e Vila Nova de Gaia (Portugal); Liverpool (Reino Unido); Bucareste (Romênia); Rufisque (Senegal); Túnis (Tunísia); Istambul (Turquia); Kiev (Ucrânia); Caracas (Venezuela); Casablanca (Marrocos); Colônia (Alemanha); e Luanda (Angola). Já as cinco cidades parceiras são: Natal e Salvador (Brasil), Oklahoma e Miami Beach (Estados Unidos da América), e Vancouver (Canadá).

FIGURA 44: Mapa com as cidades-irmãs (vermelho) e parceiras (verde) da Cidade do Rio de Janeiro (amarelo) no mundo. Fonte: elaboração própria do autor, 2016.

Para Bruce Katz²² (2014), na questão energética o Rio deveria se conectar à Houston (EUA), Amsterdam (Holanda), Bogotá (Colômbia) e Dar es Salaam (Tanzânia). Mas as cidades às quais o Rio se conecta em irmandade são cidades com fluxos diversos, firmados em momentos políticos distintos, com estratégias e demandas muito particulares.

Contudo, se observar outro tipo de relação entre cidades (multilateral) é possível traçar padrões de comportamento e de agendas defendidas pelo coletivo em ação internacional – como no caso das redes de cidades. Essas parcerias e acordos intermunicipais possibilitam um maior diálogo e ação conjunta internacional, sobretudo por meio de trocas de informação, difusão de políticas públicas e de gestão. As redes horizontais de cidades, como as Mercocidades e a CGLU, reforçam os vínculos entre esses agentes que passam a construir dinâmicas próprias no cenário internacional.

Desde o princípio da subsidiariedade – possibilidade de os governos subnacionais terem autonomia, inclusive internacional, para superar desafios em seus níveis locais como já dito anteriormente – até a formulação de uma paradiplomacia – diplomacia paralela do governo subnacional em relação ao seu governo nacional – a Cidade do Rio se põe como um agente ativo em algumas relações multilaterais. A Gerência de Cooperação Multilateral da CRI é a responsável por cuidar da ação da cidade e de sua agenda política diante das redes e instituições anteriormente mencionadas, como a CGLU e a Mercocidades.

A existência de organizações como a União Internacional de Administradores Locais (IULA) – que originou, em 1981, a FLACMA –, a União de Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI) e a própria CGLU (2004) – em suas organizações anteriores (FEMCU e Metropolis) – incentivaram a criação de fóruns, encontros e redes especializadas em diversas áreas das dimensões subnacionais. Governos locais sul-americanos, motivados por interesses diversos, reforçaram suas iniciativas paradiplomáticas culturais nos anos 1990 e 2000. No Cone Sul-Americano, nos anos 1990, deu-se ainda o início do processo de integração regional do MERCOSUL que também contribuiu para a

²² Metropolitan Revolution. Disponível em <<http://metrorevolution.org/>>. Acesso em 03/10/2016.

consolidação da paradiplomacia com o reconhecimento e absorção da Rede Municipal de Mercocidades, criada por treze cidades, incluindo o Rio, em 1995.

A ação da Cidade do Rio nas Unidades Temáticas da Rede de Mercocidades, onde cada qual trata de assuntos específicos com uma agenda e cidades participantes distintas. Por mais que as cidades-membros da Rede de Mercocidades possam participar aleatoriamente das Unidades Temáticas, existe certa frequência de ação de algumas cidades em determinados assuntos, como visto na tabela 1:

Tabela 1: Média de participação de cidades nos encontros das Mercocidades

	BA, RJ, SP	Cidades Globais	Demais cidades
Ambiente e Desenvolvimento	2,6	0,8	0,7
Autonomia, Gestão e Participação	0,4	0,1	0,1
Ciência, Tecnologia e Capacitação	1,7	0,8	0,8
Cooperação Internacional	1,3	0,7	0,6
Cultura	2,4	1,2	1,1
Desenvolvimento Econômico Local	1,3	0,6	0,6
Desenvolvimento Social	1,7	0,7	0,7
Desenvolvimento Urbano	1,2	0,6	0,6
Educação	1,0	0,4	0,4
Gênero e Município	2,7	1,1	1,1
Juventudes	2,4	1,0	1,0
Planejamento Estratégico	0,6	0,3	0,3
Segurança Cidadã	0,3	0,2	0,2
Turismo	2,5	1,6	1,6

Fonte: Elaboração própria a partir de atas da Mercocidades²³

No caso da média de participação da cidade do Rio nas Unidades Temáticas da Rede de Mercocidades, de 1995 em sua fundação até 2014, mostram que, dentre as maiores cidades-membros (classificação da GaWC, 2016), a cidade do Rio de Janeiro possui uma alta frequência de participação, ficando em terceiro lugar:

²³ Total de atas das Unidades Temáticas da Rede de Mercocidades: Ambiente=34; Autonomia=10; Ciência 27; Cooperação=14; Cultura=25+16(Esporte); Desenvolvimento Econômico=35+36(Comissão de Desenvolvimento Local); Desenvolvimento Social=25+7(Comissão de Direitos Humanos) +8(Grupo de Necessidades Especiais e Inclusão); Desenvolvimento Urbano=27; Educação=25; Gênero e Município=36; Grupo de Comunicação=3; Integração Fronteiriça=1; Juventude=49; Planejamento Estratégico=15; Segurança Cidadã=16; Turismo=43.

Tabela 2 – Média de vezes que cada cidade participou das reuniões temáticas das Mercocidades, de 1995 a 2015

Cidade	Média de participação nas Unidades Temáticas
Buenos Aires	12,6
São Paulo	5,6
Rio de Janeiro	3,4
Córdoba	3,1
Recife	1,6
Belo Horizonte	3,8
Curitiba	0,9
Porto Alegre	4,3
Campinas	1,6
Salvador	0,1
Brasília	0,2
Montevideo	6,3
Bogotá	0,1
Lima	0,4
Santiago do Chile	0,4
Caracas	0,2
La Paz	0,4

Fonte: Elaboração própria a partir de atas das ações nas Mercocidades.

A presença do Rio se mostra constante nos encontros das Unidades Temáticas das Mercocidades, encontrando participação nas reuniões da rede em todos os anos desde sua fundação. Contudo, mesmo com uma frequência de presença, pouco foi registrado de ações da Cidade nas atas – ao menos que fosse colocado como propostas ou posicionamentos – em comparação com outras cidades mais atuantes, como Montevideu, Porto Alegre e Belo Horizonte. Já nas áreas de interesse por frequência de participação, a Cidade do Rio de Janeiro mostra-se tendendo mais para a tecnologia e cultura, ambos setores marcados como prioritários nos PE desde 1993. O primeiro como resultado da natureza do seu setor produtivo e o segundo como ferramenta de sua política de visibilidade. Desenvolvimento Social, Gênero e Turismo também mostram-se relevantes e identificam o tipo de agenda da cidade dentro da região e em sua política externa na Rede durante os últimos anos.

Tabela 3: número de reuniões das quais as cidades participaram nas Mercocidades

Unidade Temática	Buenos Aires	São Paulo	Rio de Janeiro
Ambiente e Desenvolvimento	19	11	1
Autonomia, Gestão e Participação	3	4	1
Ciência, Tecnologia e Capacitação	21	5	15
Cooperação Internacional	10	1	2
Cultura	24	2	10
Desenvolvimento Econômico Local	8	4	1
Desenvolvimento Social	12	6	4
Desenvolvimento Urbano	15	5	6
Educação	10	4	2
Gênero e Município	20	8	6
Juventudes	23	16	2
Planejamento Estratégico	4	4	0
Segurança Cidadã	4	1	0
Turismo	28	17	5
Total	201	89	55

Fonte: Elaboração própria a partir de atas das reuniões das unidades temáticas da Mercocidades

Sua participação maior se deu, ao menos até 2015, nas Unidades Temáticas de: Ciência, Tecnologia e Capacitação; e Cultura (Tabela 3). Das iniciativas e participações diretas do Rio de Janeiro, a grande maioria se relaciona à divulgação de seu calendário de eventos (Figura 45). A participação do Rio, além da gestão burocrática ao funcionamento da rede, como coordenadora de algumas das Unidades Temáticas, como a coordenação adjunta de Cultura, se faz presente com a valorização de encontros paralelos aos da rede. Isso significa que o Rio usa das redes para promover eventos realizados em seu território ou de outras ações internacionais, como a defesa da agenda Economia Criativa da Cultura (2009), Rio Oil & Gas (nos diversos anos de sua realização como feira de petróleo e gás), o quinto Fórum Urbano Mundial (UN-Habitat 2010) e seus eventos esportivos.

A Rede Mercocidades, a Prefeitura do Rio de Janeiro, e a Secretaria Municipal de Cultura, tem a honra de convidá-lo a participar do seminário

Cultura e Economia Criativa

Ferramentas para a construção de uma agenda para as Mercocidades",



A ser realizado nos dias 29 e 30 de Março de 2010, na cidade do Rio de Janeiro. O seminário visa reforçar a perspectiva cultural regional como uma estratégia de desenvolvimento econômico e social das cidades e contribuir para a profissionalização dos atores ligados às atividades culturais.

Para inscrição e mais informações, favor entrar em contato com c.menezes@pcrj.rj.gov.br ou forumnacional.cultura@fnp.org.br.

29/03	<p>8:30h ABERTURA Cerimônia de abertura (30min)</p> <p>MESA 1 Moderadora: Jandira Feghall (Rio de Janeiro)</p> <p>9:30h Apresentação: Economia criativa como campo de estudo e criação - Desafios regulatórios da Era Digital - Sr. José Alonso - Centro Latinoamericano de Economia Humana - Montevideo</p> <p>Apresentação: Global entertainment & media outlook 2009-2013 / PriceWaterhouseCoopers - Dados de todo o mundo e regiões sobre o peso econômico das atividades culturais - Sr. Anderson Ramires, Diretor PriceWaterhouseCoopers (30min)</p> <p>Comissão européia - Aspectos da economia da cultura na Europa - Sr. Jean François Chouquet Comunidade Européia (30min)</p> <p>11h Coffee Break</p>	<p>OBJETIVO GERAL DO SEMINARIO</p> <ul style="list-style-type: none"> -Chamar a atenção de gestores públicos e da sociedade sobre a importância da Cultura como estratégia de desenvolvimento econômico e social nas cidades. - Valorizar a perspectiva regional (America Latina) e oferecer informações que interessem aos gestores da cultura no âmbito das Cidades (Mercocidades). <p>As sessões estão organizadas segundo dois grandes focos:</p> <p>1. PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE A DINÂMICA ECONÔMICA DA CULTURA CONCEITOS E EXPERIÊNCIAS;</p> <p>2. A CULTURA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL - ESTUDOS DE CASO</p>
	<p>29/03</p> <p>MESA 2 A CULTURA COMO EIXO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</p> <p>11:30h Moderadora: Maria Victoria Alcaraz (Buenos Aires)</p> <p>Apresentação: Economia criativa como estratégia para o desenvolvimento das cidades e regiões - Sr. Fábio Sá Earp, UFRU (30min)</p> <p>Apresentação: A dinâmica da cultura integrada à educação e ao turismo e sua contribuição ao desenvolvimento econômico de municípios.* Dra. Cláudia Castro, Coordenadora de Cultura da Organização dos Estados Iberoamericanos No Brasil (30min)</p> <p>Apresentação: Cidades Criativas - conexões transformadoras Sra. Ana Carla Dias - FOMDEC - Garimpo de soluções (30min)</p> <p>Debate: Dois representantes de cidades do Mercosul (30min)</p> <p>13:30h Almoço</p>	

FIGURA 45: material de divulgação da Cidade do Rio de Janeiro junto à Mercocidades. Fonte: Frente Nacional de Prefeitos, 2010.

No caso da CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos), uma das mais importantes redes mundiais de cidades, cuja FLACMA e a Rede de

reconhecimento dos demais agentes internacionais por meio de suas políticas de recepção, ação e cooperação que envolvem essas instituições, não apenas como redes coletivas de cidades, mas como unidades de ação institucional. Por isso, na Gerência de Relações Institucionais, a CRI mantém relações com outras instituições nacionais, como o Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), e internacionais, como a própria CGLU.

Assim, desde sua criação em 1987 até os dias de hoje, a CRI ampliou sua estrutura gerencial e de apoio às ações internacionais do Rio. Para além do cerimonial, alcançando conquistas como o empréstimo de US\$ 1,9 bilhão de dólares em 2010 pelo Banco Mundial²⁴ e o reconhecimento como um dos 17 Patrimônios Mundiais da Humanidade no Brasil pela UNESCO em 2012, foi a primeira cidade a receber o título no mundo na categoria Paisagem Cultural. Dessa forma, a CRI desenvolve-se diante das agendas propostas pelos seus gestores políticos – os prefeitos e seus secretários.

Sobre as demais ações coletivas da cidade existe um elo comum que é o desenvolvimento e a melhora na qualidade de vida local e a preocupação com a responsabilidade global, especialmente nas questões ambientais. Vale ressaltar que durante o governo de Luiz Paulo Conde a Cidade recebeu a Rede de Urbanismo para a América Latina (URB-AL), sediando a administração temporária da rede na própria CRI. Mas, além do apoio político para a ação internacional que essas organizações, como a URB-AL, FLACMA e a CGLU, permitem aos seus membros, a Cidade do Rio demonstrou maior interesse em participar de algumas agendas. Capacitação científica, cultura, desenvolvimento social e turismo são temas recorrentes nas diversas redes. No caso do turismo e da cultura, a Cidade está vinculada à União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA), à União Mundial de Cidades Olímpicas (WUOC) e ao Fórum Mundial para Cultura (*World Cities Culture Forum*). Em todas essas redes as suas páginas iniciais oficiais mostram notícias sobre o Rio e mantém pequenos textos de apresentação sobre a Cidade.

²⁴ “Prefeitura e Banco Mundial formalizam empréstimo de R\$ 1,9 bilhão para investimentos na cidade. Dinheiro será utilizado para amortizar em até 25% a dívida da Prefeitura com a União”. Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1057895>>. Acessado em 17/03/2015.

Na WUOC, a Cidade do Rio é mencionada como uma cidade pulsante, vibrante e movimentada, sendo o destino de turismo mais popular por décadas no Brasil, tanto por suas praias, como por sua herança histórica e cultural²⁵. Sobre a Cidade no mercado global a WUOC diz que o Rio tem um papel-chave, tanto por ter sido capital nacional por um longo período, como por influenciar a economia nacional nos setores industrial, econômico e de turismo. Além de exaltar a beleza natural da Cidade e sua relação com a cultura, música e carnaval, a organização ainda ressalta o engajamento da Cidade com o esporte para melhorar seu desenvolvimento local:

Esporte por um futuro melhor: Definitivamente voltada para o esporte como um valor de coesão social, Rio regularmente sedia eventos esportivos internacionais gigantes, como a Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014, que tem um impacto incontestável na sociedade e no meio ambiente. Nos próximos anos, a Cidade manterá seus a cidade continuará a orientar os seus esforços para a realização de eventos sustentáveis - como os futuros Jogos de Verão em 2016 - para, em última análise, contribuir para a construção de um futuro melhor. (Tradução Livre).²⁶

A UCCLA tem como objetivo a ação de intercâmbio e cooperação entre as cidades-membros, assumindo a missão de contribuir para o desenvolvimento e o bem-estar das suas populações. As suas ações, no âmbito da prevenção, saúde e educação, cultura, infraestruturas, saneamento e ambiente, reabilitação e patrimônio, formação empresarial e autárquica, e institucional, têm-se desenvolvido ao longo dos últimos trinta anos no universo das suas cidades-membro, contribuindo para o fomento do entendimento, da cooperação e do desenvolvimento econômico. “A UCCLA foi a precursora da

²⁵ Original: Pulsating Rio: The bustling city of Rio de Janeiro has been one of Brazil's most popular and frequented tourist destinations for decades. Located in the southeastern part of Brazil, the city/state is surrounded by forests on one side and sparkling beaches on the other. Its vibrant city centre is bursting with culture and pulsating with a deep sense of history and heritage. An economic key role: Rio de Janeiro has been the capital of Brazil for a long time and has therefore attracted a lot attention and investments from profitable companies. The city and state do have their influence on the Brazilian economy with their presence in the industrial, economic and tourism sectors. Fonte: Olympic Cities (WUOC), 2016. Disponível em << <http://www.olympiccities.org/riodejaneiro/>>>. Acesso em 24/08/2016.

²⁶ Original: Definitely turned on sport as a strong value for social cohesion, Rio regularly hosts gigantic international sporting competitions such as the FIFA World Cup™ in 2014 indisputably impacting on society and environment. Over the coming years, the city will keep guiding its efforts towards staging sustainable events – such as the future Summer Games in 2016 – in order to ultimately, contribute to building a better future. Fonte: Olympic Cities (WUOC), 2016. Disponível em << <http://www.olympiccities.org/riodejaneiro/>>>. Acesso em 24/08/2016.

CPLP”²⁷. A UCCLA também reúne e incentiva a parceria público-privada quando voltada à cooperação para o desenvolvimento da lusofonia nessas cidades. Mais de trinta e sete empresas estão presentes na Rede, em sua maioria de Portugal, tendo apenas uma brasileira: a TV Ponta Negra. Também possui a brasileira LISNATAL (Associação Cultural e de Amizade Lisboa/Natal), mas que não condiz como uma empresa privada, mas sim uma organização da sociedade civil. Sobre a Cidade do Rio, além de uma breve história da Cidade, a UCCLA diz²⁸: “Grande centro administrativo, financeiro e comercial. setor de serviços, atividade industrial e agronegócio. Destaques para o setor mineiro (petróleo), naval, turismo e cultura”.

No *Fórum Mundial para Cultura*, ressaltando iniciativas da Prefeitura na relação entre cultura e ações sociais, como na tentativa de usar mostras de cinema para diminuir as divisões entre comunidades em conflito²⁹. A descrição da Cidade nessa rede conta com 12 fotos de eventos e lugares culturais do Rio. Segundo a apresentação da Cidade em sua página³⁰: “O Rio simboliza o Brasil para muitas pessoas e a realização da Olimpíada de 2016 lhe dará a chance de mostrar sua cultura vibrante para o resto do mundo.” No entanto, O Fórum destaca as dificuldades da cidade, como uma grande cidade, em se gerir e superar desafios. Mas a própria instituição reconhece que uma das possíveis soluções é o caminho das políticas culturais na Cidade³¹: “A política cultural da cidade visa, portanto, sustentar os bens culturais da cidade e usar a cultura para enfrentar tensões sociais e econômicas mais amplas. Para muitos

²⁷ Afirmação presente na própria UCCLA. Disponível em << <http://www.uccla.pt/objetivos>>>. Acesso em 02/10/2016.

²⁸ UCCLA sobre o Rio de Janeiro, 2016. Disponível em << <http://www.uccla.pt/membro/rio-de-janeiro>>>. Acesso em 02/10/2016.

²⁹ “Can cinema bring divided communities together? Using culture to strengthen social capital”, 26.08.2016. Disponível em << <http://www.worldcitiescultureforum.com/news/can-cinema-bring-divided-communities-together>>>. Acesso em 04/09/2016.

³⁰ Original: Rio de Janeiro epitomises Brazil for many people, and its hosting of the 2016 Olympics will give it a chance to showcase its vibrant culture for the world to see. Yet the day-to-day realities of managing such a large, dynamic but turbulent city continue to pose challenges. Fonte: World Forum for Culture, Rio de Janeiro. Disponível em << <http://www.worldcitiescultureforum.com/cities/rio-de-janeiro>>>. Acesso em 21/11/2015.

³¹ Original: Cultural policy in the city therefore aims both to sustain the city’s cultural assets and to use culture to address wider social and economic tensions. [...] In 2012, UNESCO declared the whole of Rio a World Heritage Site, making it the first city to be recognised in this way. Its profile will grow even further in the next few years as it hosts the 2016 Olympics and the final of the 2014 World Cup. Fonte: World Forum for Culture, Rio de Janeiro. Disponível em << <http://www.worldcitiescultureforum.com/cities/rio-de-janeiro>>>. Acesso em 21/11/2015.

estrangeiros, o Rio de Janeiro simboliza o Brasil”. Essa percepção continua: “Em 2012, a UNESCO declarou o Rio como Patrimônio Mundial, tornando-se a primeira cidade a ser reconhecida desta forma. Seu perfil crescerá ainda mais nos próximos anos, ao sediar a Olimpíada de 2016 e a final da Copa de 2014”.

Dessa forma, as organizações internacionais observam desafios sociais, mas também apontam para os benefícios de se sediar grandes eventos esportivos como um caminho ao desenvolvimento social e atração de investimentos. A cultura é tratada como uma oportunidade de desenvolvimento em outras áreas, como na diminuição das tensões sociais na Cidade, mas também muito se aproxima dos discursos oficiais dos últimos governos municipais³². Os museus criados para revitalizar áreas e imagens, como o Museu de Arte do Rio (MAR) e o Museu do Amanhã, também entram no reconhecimento dessas organizações internacionais e seus eventos. É constante a presença das menções sobre os grandes eventos, festivais, aparelhos urbanos (em sua maioria culturais, como museus e estádios esportivos) associados nas descrições da Cidade do Rio. Essa divulgação da Cidade internacionalmente, por meio das organizações internacionais, portanto, traz uma concepção de forte caráter de vocação para o turismo.

A cultura, o turismo, a cooperação tecnológica, a captação de recursos e a divulgação dos eventos na Cidade marcam a agenda da cidade em redes como as Mercocidades e CGLU, além das voltadas propriamente para esse tema – que se mostram maioria no total de redes que a Cidade participa (quatro de cultura, duas ambientais, duas de integração regional, uma para a paz e cinco gerais). Dessa forma, podemos identificar que as principais agendas envolvidas da Cidade nas ações coletivas destacam as de âmbito cultural, sobretudo suportada pelas ações de divulgação de seus eventos locais nos encontros das redes. Além do turismo e da cultura, a gestão tecnológica e

³² The years leading up to the 2016 Olympics give Rio a unique chance to showcase and improve its cultural infrastructure. A large scale urban redevelopment programme is underway in the harbour area. It aims to revitalise public spaces, build new water, sewer and drainage networks, and improve the provision of urban public services. Cultural infrastructure is a key component of the programme: a new museum, the Rio de Janeiro Art Museum (MAR), has already been created and a flagship high-tech science and environmental museum, to be known as the Museum of Tomorrow, is under construction and will open in March 2015. Culture is seen as an important way to address social tensions. It is strongly promoted by the municipal office. This is intended to position Rio as the country’s cultural capital but also to use culture as a tool for urban transformation, economic development and social inclusion. Fonte: World Forum for Culture, Rio de Janeiro. Disponível em <<<http://www.worldcitiescultureforum.com/cities/rio-de-janeiro>>>. Acesso em 21/11/2015.

o desenvolvimento social se fazem presentes como agendas pertinentes da Cidade. A própria realização do UN-Habitat 2010 (Fórum Urbano Mundial) na Cidade (Figura 47) demonstra essa preocupação em relacionar cultura, turismo, cooperação internacional e solução de desafios sociais (Figura 48). A desigualdade de renda e suas divisões urbanas, como a favelização, levaram à Cidade a ser palco, tema e agente da UN-Habitat 2010.



Da esquerda para a direita. FIGURA 47: Material de divulgação e chamada para o 5º Fórum Urbano Mundial da UN-Habitat, 2010. FIGURA 48: Sistema teleférico da favela “Complexo do Alemão” no Rio de Janeiro, presente no Relatório UN-Habitat para América Latina 2012, por Cuizinaud Philippe.

Nos diversos materiais de divulgação do evento, bem como em seus informativos e relatórios finais, a UN-Habitat deu ênfase à Cidade do Rio de Janeiro como um espelho da realidade desigual de muitas outras cidades no mundo. Em seu relatório de 2012 (p. 73) sobre as cidades latino-americanas, a UN-Habitat reconhece a Cidade do Rio em tentativa de integrar a favela à cidade formal:

Em 1994, o governo do Município do Rio de Janeiro iniciou o Programa “Favela-Barrio”, uma iniciativa inédita para a melhoria física de moradias irregulares precárias (favelas) em diversas áreas da cidade. “Favela-Barrio” buscava a integração física e social desses bairros à cidade formal, por meio de melhoras na infraestrutura, serviços públicos, e espaços de uso coletivo, e não apenas por meio da melhoria das habitações. A iniciativa adquiriu uma nova dimensão em 2010 com o lançamento de um novo programa, “Morar Carioca”, com igual foco de inclusão física e social, e a ambição de realizar uma integração urbana e social completa e definitiva de todas as favelas de Rio de Janeiro para o ano 2020. O programa pretende aperfeiçoar as fases anteriores, adotando um enfoque mais integral, com maior ênfase na planificação urbana ao longo prazo, a sustentabilidade ambiental e as condições de acesso às favelas.

A Cidade, além da cultura e do turismo, portanto, também é reconhecida em suas iniciativas de políticas sociais e de desenvolvimento

sustentável. Diminuir as tensões sociais entre a cidade formal e as favelas é algo que também se mostra presente nos mais diversos portais de redes e organizações internacionais. O Favela Bairro (César Maia) e, posteriormente, o Morar Carioca (Eduardo Paes) são exemplos de ações mencionadas de forma constante nos relatórios e apresentações da Cidade do Rio nessas organizações e redes internacionais. E vale ressaltar que esses temas urbanos não são mencionados apenas em eventos e organizações especializadas, mas também se fazem presente em materiais como na apresentação inicial da Cidade na página do *Fórum Mundial para Cultura*, como já mencionado.

Em seus relatórios, a UN-Habitat ressalta que as grandes cidades latinas podem estar em seus limites de ação social, no que diz respeito às políticas públicas. Contudo, a UN-Habitat passa a valorizar alguns caminhos paliativos para a integração entre a favela e a cidade formal. Algumas iniciativas reconhecidas na Cidade do Rio foram: ações sociais voltadas ao esporte; turismo integrando rotas formais e das favelas; comércio do entretenimento, como bares e restaurantes nas favelas; espaços e eventos integracionais, como o transporte público social (motoboys e teleféricos), aparelhos urbanos culturais (quadras poliesportivas, bibliotecas comunitárias e rádio comunitária) e a própria mobilização do poder público para ampliar esses fluxos por meio de estratégias de cooperação com outros agentes sociais.

Mas o que se coloca aqui é o reconhecimento de políticas públicas, como o Favela-Bairro, por agentes internacionais. Assim como ocorre com a Cidade de Curitiba (SÁNCHEZ, 2001), as agências internacionais passam a premiar com a visibilidade ações de cunho local em âmbito internacional. O reconhecimento de planos do Rio pela UN-Habitat levaria a um caminho cíclico: a ação ganha visibilidade e aprovação externa; investe-se mais nesse modelo nas políticas públicas da cidade; cria-se uma imagem externa relacionada à medida (cidade sustentável, por exemplo); que exige mais ações do mesmo modelo financiadas pelos demais níveis do governo e agências internacionais. As favelas já fazem parte da imagem da Cidade do Rio de Janeiro e suas ações em coletivo e autônomas para integrar e solucionar problemas advindos de sua existência acabam reproduzindo modelos no cenário internacional, como a busca por visibilidade e atração de investimentos estrangeiros por meio do turismo e do entretenimento.

É comum perceber a Cidade do Rio como palco de diversos eventos. Mas em muitos casos, a Cidade se coloca como um agente que segue estratégias para candidaturas a sediar o evento em competição com outras cidades internacionais. Isso é visto em boa parte das ações autônomas da Cidade – recebendo apoio de outros agentes para a realização dos eventos, mas também se colocando como agente do processo. Sobre as ações autônomas da cidade e seu perfil, podem-se observar os acontecimentos locais, os pronunciamentos de seus gestores envolvidos e a percepção externa da Cidade, por meio de indexadores e classificações de agências internacionais. Da ação ao reconhecimento da Cidade como uma unidade – e não parte de um coletivo de semelhantes (redes de cidades) – é possível identificar alguns eixos de comportamento da Cidade do Rio, especialmente em relação à visibilidade e captação de recursos de forma indireta, ou seja, como consequência dos grandes eventos – por meio do turismo, entretenimento e mercado imobiliário.

Ao olhar para as informações disponíveis da CRI sobre as ações da Cidade nas relações internacionais, é possível encontrar o artigo do atual Coordenador, Laudemar Aguiar (2013, p. 11), que destaca cronologicamente os seguintes eventos de maior relevância no calendário da Cidade:

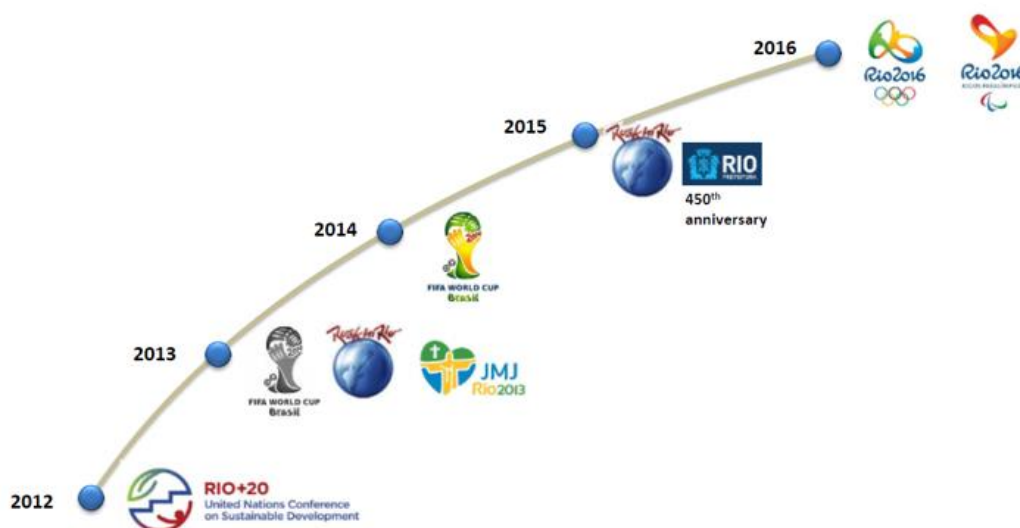


FIGURA 49: Eventos internacionais realizados no Governo de Eduardo Paes. Fonte: Coordenadoria de Relações Internacionais, 2015.

Sobre a Figura 49, a partir de 2012, com a Rio+20 e a Rio+C40, seguem em 2013, com os pré-eventos da Copa do Mundo, o Rock in Rio e a Jornada Mundial da Juventude (Igreja Católica). Em 2014 a realização da Copa do Mundo de Futebol, seguido pelo Rock in Rio e o Aniversário de 450 anos da Cidade em 2015. Ao fim está a Olimpíada de Verão e a Paralimpíada de 2016. Esses eventos, feitos com apoio de terceiros (Sistema ONU, redes, empresas e da Igreja Católica), não diminuem a iniciativa da Cidade em buscar realizá-los e incorporá-los à imagem oficial do Rio. Além desses eventos, a Cidade conta com presença em conferências e fóruns internacionais, como a própria Rio+C40. Eventos público-privados, como a Rio Oil & Gas (feira de petróleo, gás e seus derivados) e Rio Fashion Business, também movimentam os setores de tecnologia e as parcerias da cidade, como visto em sua ação nas Mercocidades. Já outras ações autônomas internacionais é a relação com organismos internacionais, como a UN-Habitat e o Banco Mundial que disponibilizou um empréstimo de 1,6 bilhão de dólares à cidade em 2010.

A Cidade também participa de diversos tratados de forma autônoma, como a *Agenda 21 para a Cultura* (CGLU). A cidade do Rio de Janeiro, fundamental na elaboração da Agenda 21 para Cultura – visto que essa se espelha na Agenda 21 ao Desenvolvimento Sustentável originária da ECO-92 (CNUMAD Rio-92) – se mantém presente, tanto na ratificação da Agenda 21 para Cultura, como membro participativo ao longo dos encontros da CC-CGLU de sua fundação (2005) até o último documento analisado de 2011. Segundo Colin Mercer, no documento geral *Local Policies for Cultural Diversity* (2006, p. 74) da Agenda 21 para Cultura:

Qualquer resposta ao potencial das ameaças da globalização real (em termos econômicos, sociais e éticos) deve ser firmemente fundamentada, não em gestos negativos de desânimo, mas no desenvolvimento da nossa capacidade endógena e exógena para fazermos lugares, situar produtos, criar experiências, memórias, narrativas, histórias e imagens aos quais fortalecerão esses lugares, bem como o que e quem nós somos e como nós também nos distinguimos e nos conhecemos. Governos locais e políticas locais são ambos os motores e os motoristas da participação efetiva nessa dimensão. Não podemos nos sujeitar apenas à lógica da prestação de serviços ou de subvenções, podemos ter um outro papel de

facilitadores, intermediação ou de administração de recursos financeiros.³³

A proposta de Jon Hawkes (Figura 50), encontrada em sua publicação *The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's essential role in public planning* (2006), disponível na documentação da Comissão de Cultura das Cidades e Governos Locais Unidos (CC-CGLU), como na Circular 26 e no documento geral *Local Policies for Cultural Diversity 2006* (p. 17-18), passa, então, a sustentar que as cidades podem investir em visibilidade e alcançar ganhos de desenvolvimento sustentável por meio de ações culturais:

A cultura também pode ser considerada uma meta de desenvolvimento ao nível local se desenvolvimento for entendido como uma possibilidade de desenvolver as capacidades e a existência humana em todas as dimensões de maneira sustentável e equilibrada.

Pela concepção analítica de Hawkes, a CC-CGLU compartilharia sua estratégia de desenvolvimento sustentável através da constante orientação de seus membros (Agenda 21) em praticarem políticas públicas que englobem a cultura como ferramenta ao desenvolvimento. Ou seja, que os governos locais atualizem o antigo modelo de desenvolvimento sustentável dos anos 1980 (Economia, Inclusão Social e Ambiente) elaborado por Hawkes e presente na Agenda 21 para Cultura da CC-CGLU. Segundo consta na documentação analisada, o Triângulo do Desenvolvimento Sustentável é substituído pelo Quadrado do Desenvolvimento Sustentável (FIGURA X) nos anos 2000. Essa alteração ocorre, sobretudo, pela percepção de Hawkes sobre a relevância da esfera cultural das políticas locais.

³³ Any response both to the potential and the threat of the reality of globalization (in economic, social and ethical terms) has to be firmly grounded not in negative gestures of dismay but in the development of indigenous and endogenous capacity to make places, to make products, to make experiences, memories, narratives, stories and images which assert this is where, who and what we are and how we distinguish and know ourselves. Local governments and local policies are both the engines and the drivers for effective participation in this field. This may not conform simply to the logic of service provision or subsidization it may be another role of facilitation, intermediation or brokerage (Tradução livre).

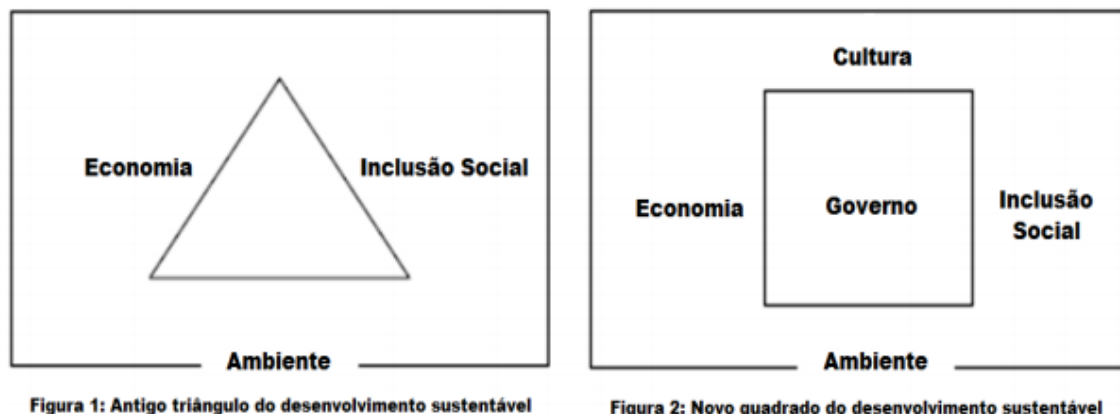


FIGURA 50: Desenvolvimento sustentável das cidades. Fonte: HAWKES, Jon. *Local Policies for Cultural Diversity*, CC-CGLU (2006, p. 17).

O Triângulo do Desenvolvimento sustentável (interesse econômico + inclusão social + ambiente, Figura 50) foi desenvolvido na segunda metade dos anos 1980 – Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum, documento resultante da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1987 pela ONU – se consolidando, nos anos 1990, como orientador às políticas públicas, nacionais e locais, sendo até hoje amplamente utilizado. Entretanto, a cultura como uma esfera de ação, ao longo do mesmo período, demonstrou que pode tanto ajudar como dificultar na implementação desse modelo de desenvolvimento sustentável triangular. A cultura como variável torna-se relevante nas políticas públicas internacionais, como em desentendimentos de doações de remédios e alimentos específicos para povos e comunidades cujos hábitos e tradições não se compatibilizavam. O nível cultural, então, rapidamente é percebido como um importante pilar à elaboração de políticas ao desenvolvimento sustentável. Assim, o triângulo se torna obsoleto no entender das cidades da CC-CGLU e é substituído pelo quadrado de Hawkes.

A ideia presente como orientação em diversos organismos internacionais, como a CGLU e a UN-Habitat, em que a Cidade do Rio se relaciona, colabora com a interpretação de que existe um compartilhamento de valores sobre desenvolvimento do local não apenas pelo comércio internacional, mas também pelas práticas culturais. No caso do Rio, essas práticas são predominantes no calendário da Cidade, como na realização dos grandes eventos e na criação de aparelhos urbanos (marcos urbanos ou marcos municipais), como museus e novos espaços revitalizados (e

ressignificados). Ainda que a paradiplomacia do Rio olhe para algumas outras questões, como nas ações em tecnologia (especialmente na área de petróleo e mídias), a CRI deixa claro o envolvimento da cidade com os grandes eventos culturais em seu portal e no discurso de seus coordenadores e prefeitos.

Ao analisar, de modo geral, as práticas da cidade do Rio de Janeiro em sua política externa pode-se identificar uma preocupação com a visibilidade que permeia as demais ações da CRI. A visibilidade estaria em dois níveis: o primeiro com a eficiência das ações e de políticas públicas locais; e um segundo com o ganho de visibilidade pelos grandes eventos internacionais, especialmente no engajamento político e nos culturais, como estratégia de atração do turismo e de captação de recursos estrangeiros. Mas, antes de falar sobre a visibilidade como estratégica, deve-se concluir essa etapa da pesquisa mostrando como a Cidade do Rio de Janeiro é reconhecida por meio das classificações e observações de agentes externos, como parte dos resultados de sua natureza e ação nos últimos anos.

No nível de atividades econômicas, a Cidade do Rio de Janeiro é um ponto importante para o Brasil e América do Sul. Contudo, fica sob a sombra de São Paulo, como mostra o gráfico elaborado por Stefan Hennemann (2012, Figura 51):

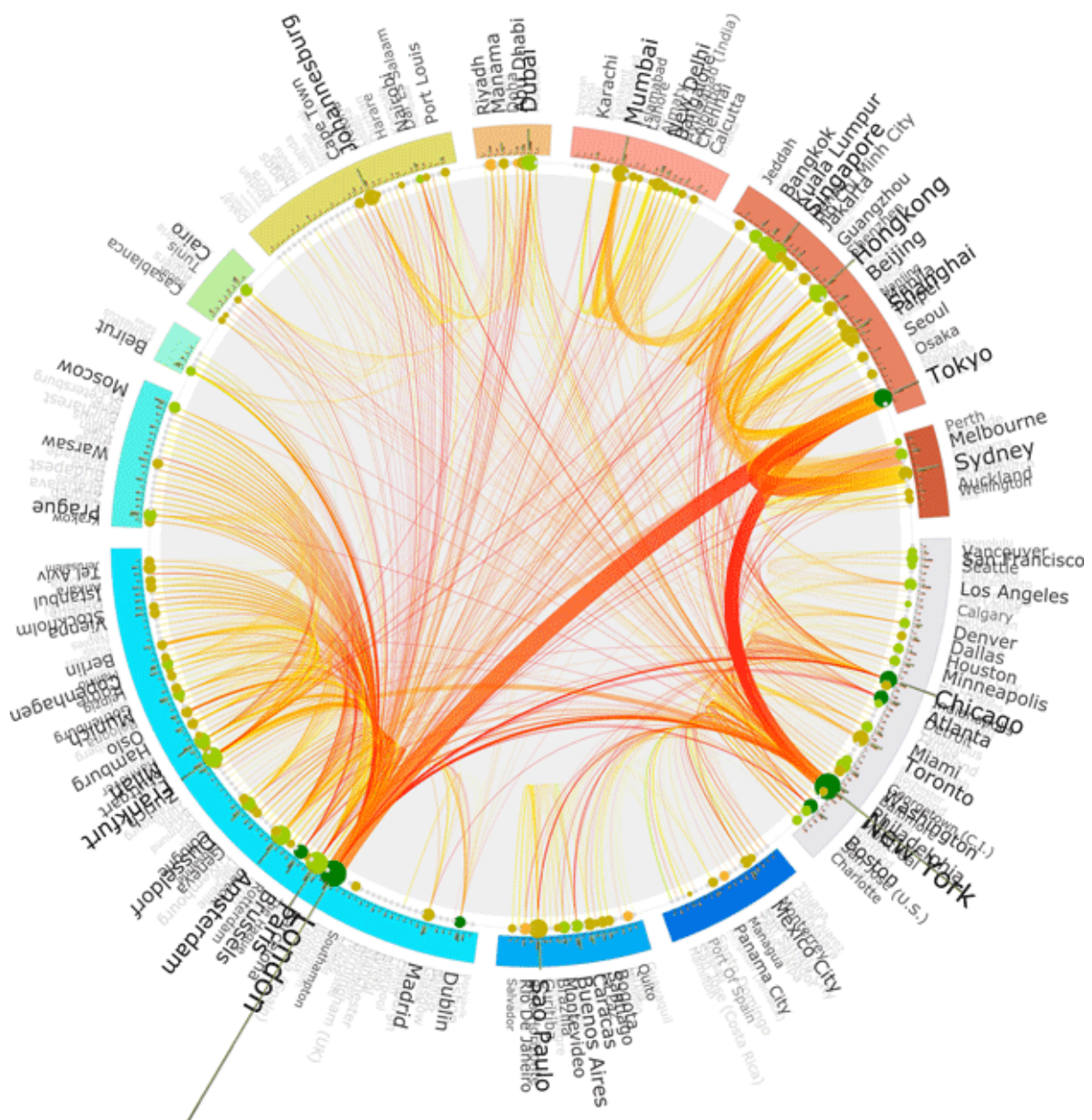


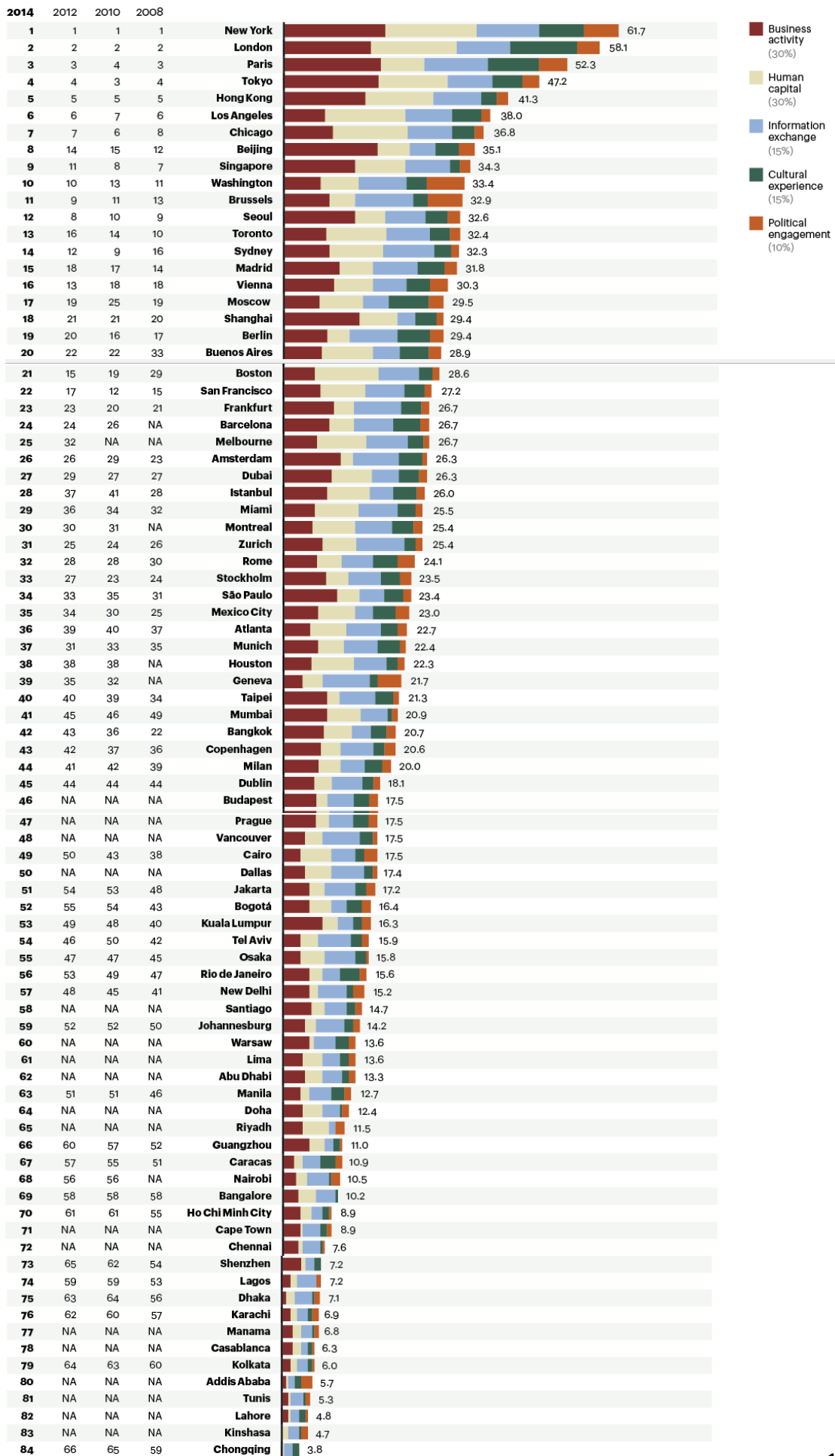
FIGURA 51: Information-rich visualisation of dense geographical networks. Fonte: Stefan Hennemann, 2012.

Outros organismos classificam a Cidade do Rio de Janeiro como cidade global: relevantes nas dinâmicas internacionais, mas cada qual com seus pesos e medidas. A GaWC possui critérios econômicos e de densidade populacional que classificam (2012) o Rio como uma cidade Beta (Figura 52), ou seja, em 86º lugar de relevância aos fluxos financeiros, econômicos e populacionais internacionais.

Alpha ++	London New York	Beta +	Bangalore Lisbon Copenhagen	Gamma +	Zagreb Lahore St Petersburg	High sufficiency	Southampton Indianapolis Porto Alegre Strasbourg Gaborone Chengdu Richmond (Virginia) Pittsburgh (Pennsylvania)	Sufficiency	Florence Pretoria Toulouse Arhus San Antonio Bremen Nashville (Tennessee) Bologna Canberra Nagoya Sacramento Providence (Rhode Island) Luanda Dalian Liverpool Jacksonville Puebla Kaohsiung Minsk Linz Tbilisi Las Vegas Maputo Harare Cardiff Xiamen Birmingham (Alabama - US) Leon Port of Spain Penang Memphis (Tenessee) Aberdeen Abuja Hannover Surabaya Bern Halifax Ciudad Juarez Alexandria Bordeaux Phnom Penh Winnipeg Cali Greensboro Genoa Medellin Santa Cruz Montpellier Cordoba Wuhan Graz Jerusalem New Orleans Rochester (NY) Nice Pusan Windhoek Dammam Christchurch Recife Tashkent Hamilton Reykjavik Naples Tulsa Ludwigshafen Kingston Brasilia Johor Bahru Xi'an Macao Fukuoka Sheffield Izmir Nottingham Des Moines Campinas Chisinau Haifa Madison (Wisconsin) Yerevan Cebu Labuan Salvador
	Alpha +		Hong Kong Paris Singapore Shanghai Tokyo Beijing Sydney Dubai		Santiago Guangzhou Rome Cairo Dallas Hamburg Dusseldorf Athens Manila Montreal Philadelphia Tel Aviv Lima Budapest Berlin Cape Town Luxembourg Houston Mexico City Amsterdam Kuala Lumpur Brussels		Jeddah Durban Santo Domingo St Louis Islamabad Guayaquil Baltimore San Salvador Cologne Phoenix Adelaide Bristol Charlotte (North Carolina) Georgetown (Cayman) Osaka Tampa		
Alpha	Chicago Mumbai Milan Moscow Sao Paulo Frankfurt Toronto Los Angeles Madrid Mexico City Amsterdam Kuala Lumpur Brussels			Gamma	Glasgow San Juan Marseille Guadalajara Leeds Baku Vilnius Tallinn Raleigh (North Carolina) Ankara Belfast San Jose (Ca) Colombo Valencia (Sp.) Cincinnati Milwaukee Muscat Ljubljana				
Alpha -	Seoul Johannesburg Buenos Aires Vienna San Francisco Istanbul Jakarta Zurich Warsaw Washington Melbourne New Delhi Miami Barcelona Bangkok Boston Dublin Taipei Munich Stockholm Prague Atlanta	Beta	Ho Chi Minh City Bogota Auckland Montevideo Caracas Riyadh Vancouver Chennai Manchester Oslo Brisbane Helsinki Karachi Doha Casablanca Stuttgart Rio De Janeiro Geneva						
		Beta -	Guatemala City Lyon Panama City San Jose Bratislava Minneapolis Tunis Nairobi Cleveland Lagos Abu Dhabi Seattle Hanoi Sofia Riga Port Louis Detroit Calgary Denver Perth Calcutta San Diego Amman Antwerp Manama Birmingham (UK) Nicosia Quito Rotterdam Belgrade Monterrey Almaty Shenzhen Kuwait City Hyderabad Edinburgh		Gamma -	Nantes Tianjin Accra Algiers Gothenburg Porto Columbus (Ohio) Utrecht Orlando Ahmedabad Asuncion Kansas City Seville Turin Dar Es Salaam Portland Krakow Managua Pune Leipzig Malmö La Paz			

FIGURA 52: Índice das cidades globais pela GaWC, 2012). Fonte: GaWC.

Com relevância econômica, porém pequena diante das demais grandes cidades do mundo, o Rio de Janeiro passa a ganhar destaque em outras áreas, como mostram os *rankings* da *Foreign Policy* sobre as cidades globais (2008; 2010; 2012; 2014, Figura 53):



Note: Values are calculated on a 0 to 100 scale.

Source: A.T. Kearney Global Cities Index

No *ranking* geral a Cidade do Rio de Janeiro teria saído de 47º lugar (2008) para 56º lugar (2014). Mas deve-se fazer a ressalva que em 2008 a pesquisa contava apenas com setenta cidades. A pesquisa desenvolvida por Johan Gott, Andrés Mendonza Peña, Mike Hales e Erik Peterson em 2014, que resultou no presente *ranking*, inseriu 14 cidades asiáticas tidas como emergentes economicamente. Mas o mais relevante nesse caso não é tanto a posição do Rio, mas sim os indicadores das áreas em que mais possui recursos diante dos processos globais: atividades comerciais, experiência cultural e dinâmicas da informação. Isso significa que, além das competências de mercado, a Cidade do Rio possui grande capacidade de experiência cultural, o que condiz com os dados encontrados em sua ação nas redes de cidades já mencionados.

Os dados das classificações internacionais reforçam que a Cidade do Rio de Janeiro mantém alguns eixos comuns em suas ações autônomas e em coletivo. A cultura em si é um campo muito vasto, mas nos critérios da *Foreign Policy* essa medição ocorre por cinco análises (2010): sediar grandes eventos esportivos; bom número de viagens internacionais; ampla oferta culinária; número de museus e exposições visitadas; e a realização de performances de arte pública, desfiles de moda e festivais de cinema. Dessa forma, se olharmos para o reconhecimento externo à Cidade do Rio, vê-se, mais uma vez, os grandes eventos e os fluxos de turismo. Dessa forma, os dados do perfil da Cidade do Rio podem ser fechados em uma política externa por visibilidade internacional que tende, no período de 1993 até 2016, solucionar as dificuldades locais e captar recursos por meio da visibilidade externa que os grandes eventos e os marcos municipais proporcionam.

Nessa concepção de que o eixo da visibilidade – por meio dos grandes eventos e ações culturais – se mostra constante no período de 1993 até 2016, deve-se problematizar essa estratégia de política externa. Em suas ações em redes predomina a divulgação de seus eventos locais. Em suas ações autônomas predomina a realização dos grandes eventos esportivos, culturais e tecnológicos (petróleo, gás, moda e mídias), bem como nas tentativas de criar marcos municipais (aparelhos e espaços na cidade). No registro da CRI o enfoque é para a participação nas redes de cidades, com maior participação em cultura e desenvolvimento sustentável. As cidades-irmãs aparecem, mas

com poucas medidas efetivas além de cerimoniais e celebrações comuns de pequenas parcerias para o desenvolvimento. O reconhecimento internacional da Cidade, como pelos periódicos especializados e pelas instituições em seus discursos oficiais, reforça o caráter cultural e da necessidade da superação dos desafios urbanos da Cidade, bem como oportunidades comerciais no campo energético.

A partir da identificação dos principais eixos em continuidade estratégica da paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro – captação de recurso e soluções por meio da visibilidade cultural – busca-se, então, compreender de onde veio essa possibilidade como prática e como essa estratégia se relaciona com as relações internacionais feitas pelas cidades. Para isso devem-se investigar parâmetros e explicações na literatura especializada em marcas municipais e no mercado internacional de cidades.

3.2 CONSIDERAÇÕES À ESTRATÉGIA DE VISIBILIDADE E DE MERCADO

A partir dos eixos comuns da paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro – ganhos locais por meio da visibilidade internacional – podemos passar a compreender as ações por visibilidade como uma estratégia de uma unidade política no cenário internacional. Mais especificamente, o cenário ao qual se insere a Cidade do Rio de Janeiro na problemática aqui levantada é o do mercado de cidades. Por isso, nesse momento apresentam-se alguns dos principais conceitos e suas aplicações associados à competição estratégica das cidades em âmbito internacional, como tratados pela professora urbanista da Universidade Federal Fluminense Fernanda Sánchez (2001), o pesquisador de mercado Mihalís Kavaratzis da Universidade de Leicester (2004) e da socióloga Saskia Sassen (2010) da Universidade de Columbia. Apesar dos autores mencionados não estudarem essencialmente a formulação da paradiplomacia como uma política externa, seus resultados de pesquisa trazem contribuições importantes para se compreender o comportamento das cidades em um mundo cada vez mais complexo de dinâmicas e em construção.

As cidades ao agirem nas relações internacionais buscam algum tipo de benefício (SOLDATOS, 1990; PAQUIN, 2004; SASSEN, 2010), seja econômico, político ou social de acordo com seus gestores e a busca por

desenvolvimento é definida por cada uma delas. Como agentes capazes de interligar a esfera local com a nacional, muitas cidades passam a utilizar estratégias de política externa municipal de acordo com seus recursos, desafios e oportunidades. Como se observa, muitas dessas estratégias apoiam-se na iniciativa coletiva – como as redes de governos locais, mas pode ocorrer de forma autônoma, por ações e razões particulares da cidade, sem a necessidade do apoio direto de coletivos, redes ou outras organizações de cidades.

O crescimento de determinados centros urbanos – cidades e suas regiões metropolitanas – traz em si um ganho político e de recursos (ANTOINE, 1963) aos seus gestores diante da região, tanto como palco das dinâmicas locais dos meios de produção e consumo, como palcos das dinâmicas financeiras internacionais (FRIEDMAN, 1986). A reprodução do capital internacional também exige das cidades uma reformulação para atrair ou apoiar o crescimento dos mercados vinculados, o que passa a alimentar a agenda de políticas públicas dos gestores municipais. Recortando o conceito de desenvolvimento em agenda de políticas públicas municipais, ou seja, identificando quais são os objetivos de desenvolvimento eleitos por cada gestão pública para melhorar a qualidade de vida da população local, pode-se identificar prioridades distintas – tanto em relação aos governos que se alternam no poder (caso isso ocorra), quanto em relação à natureza econômica e social municipal, como no caso de cidades em realidades nacionais classificadas como em desenvolvimento – denominadas a partir de agora como cidades em desenvolvimento.

As cidades em desenvolvimento foram mencionadas em diversos índices internacionais, como da GaWC (2012) no Reino Unido, na *Foreigns Policy* (2008; 2010; 2012; 2014) e das pesquisas do The Global City Institute (2015) da Universidade de Toronto, Canadá. Sua classificação, mostrada anteriormente, é simples: uma cidade que se encontra em um Estado classificado como em desenvolvimento por índices econômicos e sociais torna-se uma cidade em desenvolvimento (*developing city*), como no caso da cidade do Rio de Janeiro. Para Fernanda Sánchez (2001), os índices internacionais favorecem a visibilidade e o reconhecimento das imagens das cidades no cenário internacional, tanto pelas nações e instituições internacionais, como

pelo mercado de cidades. Os grandes centros urbanos no mundo não se mantiveram apenas como palco de dinâmicas financeiras, políticas e culturais, mas ampliaram sua participação autônoma em diversas agendas internacionais, exigindo espaço nas tomadas de decisões (SASSEN, 2010) e se projetando para captação de recursos necessários ao seu desenvolvimento. Nessa busca por recursos, muitas optaram por aplicar modelos de desenvolvimento que as tornaram cidades-mercadoria (SÁNCHEZ, 2001, p. 32), especialmente por tentarem atingir expectativas de agências internacionais como o PNUD e o Banco Mundial.

Na medida em que cidades defendam seus interesses por meio de práticas internacionais – não apenas com outras cidades, mas com organizações internacionais e outros Estados que não o seu nacional – elas acabam por ocupar espaços em dinâmicas antes pertencentes exclusivamente aos Estados. Dessa forma, existe um novo desafio nas relações entre Estado e governos subnacionais que é explicado por diversas perspectivas, especialmente sobre os casos de ações autônomas. Além da crise do Estado por Saskia Sassen (2010) que leva as cidades a se tornarem centros dos principais acontecimentos e decisões internacionais, ou da ação substituta empregada no princípio da subsidiariedade de Cateríne Segura (2004), onde as comunidades autônomas espanholas tomam fazeres que o Estado não se mostra eficaz, existiria uma perspectiva de que as cidades atuantes nas relações internacionais seriam novas frentes do Estado e outros níveis de governo para captar recursos para o seu desenvolvimento nacional (SÁNCHEZ, 2001).

Nesse modelo de Fernanda Sánchez (2001), algumas cidades aderem ao ‘mercado de cidades’ onde se adaptam aos interesses capitais e são remodeladas pelos gestores locais, nacionais e outros agentes internacionais para atenderem a essa necessidade de desenvolvimento em conformidade com os mercados. Seria a partir dos anos 1990 que essa dinâmica se intensificaria – com o advento do neoliberalismo – onde o poder político busca vender a cidade (SÁNCHEZ, 2001, p. 33-34) ao mercado de cidades que, por sua vez, alimenta outros mercados como: de empresas de interesses localizados; mercado imobiliário; mercado de consumo – ou do entretenimento, como Saskia Sassen (2001) sugere; de turismo; o mercado das chamadas

boas práticas – agências internacionais em seus discursos ideológicos que premiam e reconhecem por financiamentos em seus conceitos de desenvolvimento e acabam por incentivar a competitividade entre as cidades; e o mercado de consultoria e liderança – como no caso das cidades-modelo ou das cidades globais centrais.

As chamadas “cidades-modelo” são imagens de marca construídas pela ação combinada de governos locais, junto a atores hegemônicos com interesses localizados, agências multilaterais e redes mundiais de cidades. A partir de alguns centros de decisão e comunicação que, em variados fluxos e interações, parecem conformar um campo político de alcance global, os atores que participam desse campo realizam as leituras das cidades e constroem as imagens tornadas dominantes mediante estratégias discursivas, meios e instrumentos para sua difusão e legitimação em variadas escalas. [...] Essa aparência constrói a representação do processo de transformação de determinados projetos de cidade em modelos, como se processo se desse de dentro para fora, como se fosse construído apenas e essencialmente a partir da ação local dos governos e cidadãos e, posteriormente, descoberto por agentes externos, difundido em outros âmbitos e escalas. [...] Além dos atores locais, um conjunto de agentes e estratégias territoriais interescares compõem para erigir a imagem da “cidade-modelo”, numa rede que, ao ser descoberta, evidencia um complexo mercado no qual as imagens são construídas e postas em circulação em variadas escalas (local, nacional e internacional), com mútuas influências de diversa ordem. (SÁNCHEZ, 2001, p. 31-32).

A competição entre cidades, até o presente momento, se dá menos ao nível das relações clássicas dos Estados (belicosas e de equilíbrios de poder) e mais próximas às dinâmicas de mercado, visto seu desenvolvimento junto ao neoliberalismo econômico dos anos 1990. Obviamente cidades não vão à guerra para captar recursos, mas criam guerras fiscais e de marketing, como nos planos de candidaturas aos grandes eventos internacionais, como nos eventos esportivos. Neles as cidades buscam demonstrar que possuem capacidades de recursos, gestão e afinidade com as ideologias dos comitês internacionais organizadores. Nesse caso as cidades agem de forma autônoma e menos envolvida com a ação coletiva – redes e outras instituições de governos locais – ou seja, diretamente com um ou outro agente internacional que não por meio de uma ação coletiva de governos subnacionais.

A concorrência na busca do desenvolvimento gera (e demanda) estratégias de política externa para se alcançar os objetivos defendidos. Nesse caso, cidades podem acionar ou serem acionadas por agentes internacionais,

desde outros governos subnacionais e nacionais de forma bilateral, como por organismos internacionais, como o Banco Mundial que emprestou 1,9 bilhão de dólares à cidade do Rio de Janeiro em 2010³⁴ em detrimento de outras formas de utilização desse capital que, mesmo ao nível internacional, é público. Nessas dinâmicas vale identificar se a ação autônoma da cidade ocorre de maneira ativa ou passiva. A ação ativa pode ser aqui compreendida quando uma cidade ou outro agente toma a iniciativa da ação, indo de encontro aos seus objetivos, contatando instituições e outros agentes para acordos e outras relações. No caso da ação passiva seria uma reação a esse contato, onde a cidade não tomou a iniciativa, mas aceitou participar da dinâmica estabelecida inicialmente por outro agente internacional, como em apoios financeiros ou doações.

Em ambos os casos existe a decisão de participar e algum nível de estratégia, mas em um cenário de cidades com diferenças de recursos (políticos e econômicos), a ação ativa poderia ser percebida em alguns grupos de cidades que gozam de capital e estrutura política para implementar estratégias de política externa. Vale ressaltar que agentes sociais e empresariais locais podem pressionar ou financiar ações municipais externas, somando-se os interesses. Por exemplo, cidades desenvolvidas gozariam de maior capital para financiar acordos e assumir responsabilidades com outras cidades, bem como de demais instituições representantes do local – como no caso de Quebec (Canadá) que, por meio de feiras universitárias organizadas pelo CREPUQ (organismo que reúne instituições universitárias da província de Québec), busca ampliar a visibilidade e atrair um público estratégico para o seu desenvolvimento em outros locais externos.

Stéphanie Dion, chefe de pesquisa em relações internacionais da CREPUQ, em entrevista³⁵ a uma de suas feiras no Brasil, em 2010, justifica a ida de estudantes brasileiros para a província pela proximidade cultural “Somos os latinos da América do Norte. Os brasileiros são muito bem recebidos”. Essa

³⁴Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1057895>>. Acesso em 17/10/2012.

³⁵ Universidades de Quebec apresentam cursos para atrair brasileiros. Redação, 30 de abril de 2010. Disponível em <<http://educacao.estadao.com.br/blogs/ponto-edu/universidades-do-quebec-apresentam-cursos-para-atrair-brasileiros/>> Acesso em 28 de maio de 2014. Maiores informações oficiais <<www.universitesquebecoises.ca>>. Acesso em 28 de maio de 2014.

ação ativa entre o CREPUQ e a Província de Quebec demanda estratégia e capital para pagar os custos e alcançar seus objetivos conjuntos – atração de público-alvo e formação de saber-fazer (*know how*) com ideologias profissionais próximas daqueles que os formaram. Já cidades subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, com baixo capital e estrutura política, podem ter limitações para financiar ações internacionais, estando mais suscetíveis a uma ação passiva – ou seja, serem contatadas e receberem apoio externo, como no repasse de modelos de desenvolvimento, ajudas sociais e humanitárias ou repasses financeiros em acordos bilaterais.

Como estratégia, enquanto que algumas cidades se abrem para o internacional e institucionalizam uma paradiplomacia, como no caso do Rio na CRI, outros agentes externos podem vir às cidades por meio de políticas de visibilidade de sua saúde econômica ou como entretenimento ao mercado do turismo (SÁNCHEZ, 2001), por exemplo. Desse modo, cada cidade decide ter ou não um corpo especializado em política externa para lidar com essas dinâmicas e planejar ações para maximizar seus ganhos diante dos recursos e oportunidades internacionais. Essa iniciativa em criar órgãos institucionais ligados à gestão municipal também requer recursos. Ainda que não possa ser uma regra, visto que se pode agir internacionalmente apenas com políticas locais no espaço urbano (visibilidade), as cidades atuantes nas relações internacionais necessitam ter capital e estratégias para sustentar uma ação de natureza ativa, ou seja, possivelmente se organizar institucionalmente que facilitaria a coordenação e realização dos planos de metas internacionais, inclusive ao lidar com a competitividade junto às demais cidades que buscam os mesmos ganhos no cenário externo.

Até o presente momento da pesquisa não foram identificados discursos acirrados de competição entre as cidades no âmbito internacional, exceto como já mencionado em concursos internacionais (como na escolha de cidades-sede de grandes eventos, mas ainda de forma amistosa e sob regras institucionais) e nas guerras fiscais para atração de mercado. Em ambos os casos pode-se observar uma competição municipal que encontra algumas explicações nos estudos de Fernanda Sánchez (2001) e Mihalis Kavaratzis (2004) em seus conceitos de marketing municipal e *city branding* (marca municipal, Figura 54).

O conceito de marca municipal seria a melhor forma para traçar e instrumentalizar o marketing de uma cidade. Os investimentos comerciais em um município são, em grande parte, dependentes da construção, comunicação e gestão de imagens feitas pela cidade [...] Portanto, o objeto do marketing da cidade seria a sua imagem como cidade que, por sua vez, seria o ponto de partida para o desenvolvimento da marca municipal. [...] Marca municipal suscita, por um lado, a base para o desenvolvimento de políticas que busquem o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, sirva como um canal para os moradores da cidade se identificar com a sua cidade. Neste sentido, a importância e a necessidade de uma descrição dos processos envolvidos na identidade urbana são igualmente fortes para enfrentar a crescente concorrência municipal por recursos, investimento e turismo, bem como para tratar de questões sociais urgentes, como a exclusão social e a diversidade cultural. (KAVARATZIS, 2004, p. 58.).³⁶

Até que ponto a marca municipal não transforma a cidade em mercadoria? Acredito que essa seria a intenção: que o mundo consuma a cidade por meio de seus atrativos, como no turismo e no entretenimento. Saskia Sassen e Frank Roost (2001) defendem exatamente essa lógica, na qual muitas cidades passam a se produzir como objetos de desejo para serem consumidas no mercado globalizado. Dessa forma, a ação ativa de política externa também poderia ocorrer pelas políticas públicas locais, como em sediar grandes eventos internacionais ou na construção de aparelhos urbanos cuja meta seja alcançar uma visibilidade externa.

³⁶ Tradução livre do original: "City branding is suggested as the appropriate way to describe and implement city marketing. City marketing application is largely dependent on the construction, communication and management of the city's image, as it is accepted that encounters with the city take place through perceptions and images. Therefore the object of city marketing is the city's image, which in turn is the starting point for developing the city's brand. The most appropriate concept to understand marketing applicability within cities is the recently developed concept of corporate branding, which with the necessary modifications is applied to cities. [...] City branding provides, on the one hand, the basis for developing policy to pursue economic development and, at the same time, it serves as a conduit for city residents to identify with their city. In this sense the relevance of and need for a framework describing and clarifying the processes involved in city branding are equally strong for facing increasing competition for resources, investment and tourism on the one hand and for addressing urgent social issues like social exclusion and cultural diversity on the other."



FIGURA 54: Exemplos de marcas municipais (city branding). Fonte: Governo da Valônia, Bélgica. Disponível em <<http://www.wallonia.be/sites/default/files/logos.png>> Acesso em 02/10/2016.

De forma mais profunda do que apenas divulgar a imagem de uma cidade, os investimentos em reformas urbanas, após os anos 1990, poderiam ser compreendidos, em alguns casos como de Barcelona e outras cidades espetáculos, como tentativas do governo local em transformar a cidade em uma cidade-mercadoria para atender inicialmente ao mercado de cidades e, posteriormente, aos demais mercados mundiais.

O esforço político de alguns prefeitos e governos de cidades em vender recursos e promover a reinvenção dos lugares encontra-se diretamente associado aos arranjos particulares de interesses originados naqueles mercados, que guardam relações com o mercado de cidades. Esse esforço dos governos também está orientado pela necessidade de dar visibilidades internacionais a seus projetos e ações urbanas, visando a um trânsito notável junto às agências multilaterais – que por sua vez, garantirão futuros financiamentos para novos projetos. A construção de imagens – modelo e a conquista de expressão no mercado de cidades – torna-se fundamental nesse contexto. Através de diversas tendências perfilam-se as estratégias contidas nas políticas urbanas, tanto as locais quanto aquelas da agenda urbana internacional: a adaptação técnica do território com a renovação de infraestruturas de mobilidade e de telecomunicações, a apresentação de algumas experiências de renovação urbana como modelos, a construção de espaços seletivos

voltados aos negócios, ao consumo e à habitação. (SÁNCHEZ, 2001, p. 46).

Nesse sentido, as reformas urbanas atenderiam inicialmente ao mercado local, mas relacionando-se aos modelos e conceitos de desenvolvimento atribuídos e defendidos por agentes internacionais com capacidades de reconhecimento internacional, como agências do sistema ONU, como o PNUD e o Banco Mundial. Os mercados pressionariam os governos por ditarem muito das dinâmicas dominantes do cenário político. Ainda em relação às percepções de Fernanda Sánchez (2001), as reformas urbanas que algumas cidades como Barcelona – e atualmente o Rio de Janeiro – realizam teriam como objetivos alcançar aspectos ideológicos, práticos e tático-estratégicos.

No ideológico encontram-se as estratégias de vender a cidade como mercadoria, por meio de sua imagem e da visibilidade que alcançaria com o entretenimento e as premiações de boas práticas. No prático as adaptações territoriais do espaço urbano ocorreriam para melhor atender à logística dos mercados (imobiliário, turístico, consumo etc.) e garantir a realização das metas diante dos conceitos de desenvolvimento adotados pelos gestores. Por fim, no tático-estratégico o desenvolvimento do mercado local exigiria a subordinação dos recursos do território urbano aos objetivos políticos de valorização e reordenamento dos diferentes mercados que incidem no lugar, competindo por ofertas e ganhos internacionais.

Essa busca por alguns gestores, em transformar o local em uma cidade-mercadoria, de forma geral, exige que o eixo da visibilidade receba investimentos e que se realizariam nos grandes eventos e na criação de aparelhos urbanos, como monumentos de espetáculo internacional (KELLNER, 2004, p. 7). A possibilidade de seu consumo por públicos externos, tanto no mercado do turismo, como pelos demais – incluindo aqui o consumo da cidade-modelo por outros governos subnacionais que valorizariam ainda mais a cidade inicial da ação – cria dinâmicas nas quais as cidades se reconstroem como produtoras e produtos do entretenimento (SASSEN; ROOST, 2001). Essa situação aceleraria a corrida por modernizar imagens que mantenham ou atraiam os olhares do externo ao local e garantam, num segundo momento, os ganhos esperados pelos agentes da ação – prefeitos, secretarias e outros

setores econômicos. Caberia à gestão municipal conectar-se às novas dinâmicas tecnológicas e do entretenimento que garantam que a cidade seja consumida (SASSEN; ROOST, 2001), caso essa seja a estratégia adotada.

Todavia, ainda que a ação oficial – da gestão política – interfira na cidade, os processos sociais podem criar resistência, como os movimentos sociais (SÁNCHEZ, 2001, p. 46). Outros agentes da sociedade civil, como organizações não-governamentais, mídias periféricas e outras representações sociais podem criar diálogos de decisão junto aos seus gestores. Porém, de modo geral, os possíveis ganhos almejados pelos gestores se mostram vantajosos nos discursos direcionados à comunidade local. Partindo desse pressuposto de que uma cidade pode ser consumida, por exemplo, ao se tornar um produto de entretenimento no mercado internacional (SASSEN; ROOST, 2001), é necessário traçar estratégias de visibilidade e de mercado para se alcançar o desenvolvimento econômico baseado nas expectativas desses ganhos externos.

Para ser consumida e garantir arrecadação de investimentos e recursos financeiros, uma cidade necessita de planejamento, sobretudo quando se trata de uma busca no cenário internacional em competição com tantas outras. O diferencial torna-se necessário para despertar o interesse externo. ‘Pôr a cidade no mapa’ pode soar como uma expressão precipitada, visto que toda cidade é um agente governamental que goza de população, território e, quase sempre, de uma identidade historicamente construída.

Contudo, essa expressão traduz uma necessidade de visibilidade constante que, em certa medida, demanda inovações constantes da gestão pública local. Aqui entram os conceitos de Fernanda Sánchez (2001) sobre competitividade entre as cidades e as reformas urbanas. As cidades precisam se remodelar para atender aos mercados locais e internacionais e, em muitos casos, como em Barcelona, Curitiba ou Rio de Janeiro (SÁNCHEZ, 2001), as metas de desenvolvimento local seguem critérios dos gestores, do mercado e das agências internacionais, criando um espaço oficial adaptado às demandas desses agentes. No caso da sociedade e comunidades locais, as mudanças do espaço urbano podem ser questionadas pela sociedade, mas quase sempre esses posicionamentos de resistência são refutados utilizando-se do discurso do progresso – que recebe aval do mercado e das agências estrangeiras.

As premiações e reconhecimentos de agências internacionais sobre o desenvolvimento, em alguns casos, levam em consideração determinadas ideologias como dos consultores do Banco Mundial e da ONU (SÁNCHEZ, 2001, p. 32). A defesa de que a cidade deve se conectar com o global por meio de gastos com a visibilidade e que essa estratégia traria maior capital e desenvolvimento à realidade social local é questionada por muitos, mas se mostra como uma realidade presente e em prática em diversos locais, como no caso da cidade do Rio de Janeiro. Tida como parte do mercado de turismo mundial, a apresentação institucional de sua Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI), durante o governo de Eduardo Paes, inicia sua apresentação com o seguinte conteúdo:

Em janeiro de 2013, o Ministro de Segunda Classe Laudemar Aguiar foi oficialmente nomeado como Coordenador, iniciando seus trabalhos num momento-chave para a Cidade do Rio de Janeiro, de grande visibilidade internacional, com a realização da Copa das Confederações e da Jornada Mundial da Juventude em 2013, da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão em 2016, além da celebração do aniversário de 450 anos da Cidade em 2015. Como parte da estratégia de adensamento da estrutura da Coordenadoria, o Prefeito Eduardo Paes, em seu segundo mandato, reforçou o quadro de funcionários da CRI, de forma que ela pudesse se adequar aos novos desafios, como a maior visibilidade global do Rio de Janeiro. (CRI, 2015).

Esse conteúdo pode orientar uma leitura sobre a cidade do Rio de Janeiro como tendo uma preocupação externa com a visibilidade e seu consumo pelo mercado do turismo, dentre outros já citados por Fernanda Sánchez (2001, p. 33-34). Em relação ao conceito de cidade-mercadoria fica claro que as cidades que disputam recursos externos, ou seja, no cenário internacional, precisam investir em sua imagem e visibilidade, como é o caso do Rio, por meio dos grandes eventos realizados nos últimos anos (Figuras 55, 56, 57, 58 e 59). As diversas marcas celebrativas da Cidade do Rio de Janeiro que utilizam do Pão de Açúcar como marca visual primária. O Cristo Redentor também é utilizado, como na Jornada Mundial da Juventude (Igreja Católica), mas em menor frequência, possivelmente dada a carga religiosa do monumento.



Da esquerda para direita. FIGURA 55: Copa do Mundo de Futebol de 1950 no Rio. FIGURA 56: Marca da Rio 92 ou ECO 92 da ONU. FIGURA 57: Marca dos Jogos Panamericanos 2007. FIGURA 58: Marca da Olimpíada de Verão 2016. FIGURA 59: Marca dos Jogos Paralímpicos 2016. Fonte: Prefeitura do Rio.

Ao buscar ampliar os recursos financeiros na esfera local, muitas cidades investem na visibilidade de forma coordenada, reproduzindo em sua imagem os interesses e ações da gestão pública. Outra ressalva que se faz é que não necessariamente ao alterar uma gestão municipal alterar-se-ia a marca municipal, mas possibilitaria iniciativas que ampliassem ou confirmassem determinadas características de reconhecimento externo. Para Sánchez (2001) o mercado internacional pressiona a ação dos gestores locais que respondem a essa dinâmica por meio de sinais na imagem da cidade.

A alteração da imagem, por meio de políticas públicas, por sua vez, exige um investimento muito maior e de médio a longo prazo. Dessa forma, algumas estratégias das cidades em garantir visibilidade no cenário competitivo internacional teriam respaldo em exemplos como o de Barcelona. Segundo Fernanda Sánchez (2001, p. 32), a circulação *Barcelona: un modelo de transformación urbano*, publicada nos anos 1990 pelo Ayuntamiento de Barcelona e Oficina Regional para América Latina e Caribe do PNUD e Banco Mundial traria modelos de gestão local para se alcançar o desenvolvimento (neoliberal) nas cidades latino-americanas ao adotarem uma postura de cidade-mercadoria. Segundo Hindenburgo Francisco Pires (2010), a própria concepção de Plano Estratégico, em substituição ao Plano Diretor, implementado por diversas cidades brasileiras, especialmente na Cidade do Rio de Janeiro em 1993, veio do modelo de Barcelona em um contexto neoliberal que subordinaria o político-social às questões econômicas e de mercado.

Para a pesquisadora Fernanda Sánchez “as sequências de premiações outorgadas à Prefeitura Municipal de Curitiba pelas mesmas agências, além de destaques em seus relatórios anuais e numerosos artigos de difusão internacional elaborados por consultores do Banco Mundial e da ONU” (2011, p. 32) demonstraria que, junto com as demandas de mercado estariam as orientações do sistema de agências internacionais que premiariam e incentivariam por ofertas de capital a organização do espaço urbano de acordo com suas ideologias sobre seus conceitos de desenvolvimento. Nesse caso somam-se às variáveis internas de mercado a variável externa institucional, ou seja, a ação de demanda dos agentes institucionais como as organizações internacionais na tentativa de compreender rupturas e continuidades políticas. Nessa dinâmica pode-se ver melhor no caso de Barcelona e algumas outras cidades as iniciativas apontadas pelos pesquisadores até aqui mencionados.

Em 1989 a cidade de Paris, na França, inaugurou o conjunto de pirâmides do Louvre (Figura 60) a pedido inicial do presidente francês François Mitterrand (1984) ao arquiteto chinês I. M. Pei. Feita de vidro e metal, tornou-se uma solução para diminuir a carga humana na entrada principal do Palácio do Louvre. A escolha do arquiteto provavelmente deu-se por suas intervenções em outros aparelhos urbanos de grande reconhecimento internacional, como na construção, em 1978, da ala leste da Galeria Nacional de Arte dos Estados Unidos da América em Washington (National Gallery of Art). Ambas as iniciativas, além das questões técnicas, também buscavam ampliar a visibilidade dos aparelhos culturais em questão e agregar uma nova imagem, mais contemporânea ao seu público – um aparelho que não se perdeu no tempo ou que tenha ficado defasado ao longo da História. Como mostra Douglas Kellner (2004, p. 9-10):

A arquitetura contemporânea também é regida pela lógica do espetáculo e a crítica tem notado como os museus estão traindo as coleções ao tornarem as construções e os ambientes mais espetaculares do que elas. O Frank Gehry Guggenheim Museum, em Bilbao, na Espanha, o Richard Meier Getty Center, em Los Angeles, a poderosa fábrica que se tornou o Tate Modern de Londres, o edifício da Tadao Ando's Pulitzer Foundation, em Saint Louis, e o novo anexo criado pelo arquiteto espanhol Santiago Calatrava para o Milwaukee Museum of Art, todos oferecem ambientes superespetaculares para mostrar sua arte e justificar os preços dos ingressos. A maioria dos

projetos arquitetônicos para corporações e cidades proporciona espetáculos pós-modernos em que as estruturas de vidros e aço modernas são substituídas por edificações e espaços decorados com símbolos da sociedade de consumo e pelas estruturas complexas que atestam o crescente poder do comércio e do tecnocapitalismo.

Após decidir pela construção do Museu Guggenheim de Bilbao (Figura 61), em 1997, a cidade ampliou seu faturamento com o turismo internacional, como mostra o próprio Museu em sua apresentação institucional:

Apenas um ano após a abertura, o Museu Guggenheim Bilbao transformou completamente a sua cidade anfitriã por superar todas as projeções para visitantes. Aclamado pela crítica como uma obra-prima arquitetônica, o museu e seu programa dinâmico de exposições tiveram um sucesso sem precedentes. Desde a sua abertura ao público, em 19 de outubro de 1997, o Museu Guggenheim Bilbao atraiu 1,36 milhões de visitantes, triplicando projeções de atendimento feitas antes de sua inauguração. O Museu Guggenheim de Bilbao tornou-se o segundo mais popular museu na Espanha, perdendo apenas para o Museu do Prado em Madrid em visita anual. O Museu Guggenheim de Bilbao tem servido como um ímã para o turismo internacional à cidade de Bilbao e à região basca. De acordo com um inquérito aos visitantes, mais de 1 milhão de pessoas (79% de todos os visitantes) viajou para Bilbao expressamente para ver o Museu Guggenheim Bilbao. Além disso, o Museu Guggenheim Bilbao gerou mais de 198 milhões de dólares em receitas de turismo. Ao gerar o aumento do turismo, o museu também criou um poderoso efeito multiplicador econômico, com turistas que visitam o Guggenheim e também gastam dinheiro em hotéis, alimentação e outros.

O Museu Guggenheim de Bilbao também conseguiu perceber o modelo de uma parceria público-privada cultural. Com mais de 9.000 membros individuais e 100 membros corporativos, o museu criou o maior programa de adesão de qualquer museu na Espanha. O Museu Guggenheim de Bilbao é um dos principais elementos de um projeto de remodelação global com custo de um milhão e meio de dólares pela administração basca que inclui grandes projetos desenhados por alguns dos arquitetos mais renomados do mundo. Já, a paisagem de Bilbao foi alterada por um novo sistema de metrô projetado por Sir Norman Foster e uma passarela sobre o rio Nervión, projetada pelo arquiteto espanhol Santiago Calatrava. (Tradução Livre)³⁷

³⁷ "Just one year after opening, the Guggenheim Museum Bilbao has completely transformed its host city by surpassing all projections for visitorship. Hailed by critics as an architectural masterpiece, the museum and its dynamic program of exhibitions have met with unprecedented success. Since its opening to the public on October 19, 1997, the Guggenheim Museum Bilbao has attracted 1.36 million visitors, tripling attendance projections made before the museum opened. The Guggenheim Museum Bilbao has become the second-most popular museum in Spain, second only to the Prado Museum in Madrid in annual visitorship. The Guggenheim Museum Bilbao has served as a magnet for international

Como feito em outras cidades que buscavam ampliar a visibilidade de seus aparelhos, Bilbao optou por formas arrojadas e uma assinatura já reconhecida internacionalmente. O retorno foi imediato. Nos anos seguintes à sua inauguração a captação de recursos por meio do turismo, como apontam os dados, mostra o grande impacto na região que passou a ser percebida como uma cidade a ser consumida. Agora, saindo do cenário espanhol e indo para a América do Norte, a cidade de Milwaukee também se utilizou de uma estratégia semelhante a de Bilbao. Sem contar com grandes eventos internacionais, optou pela construção de um marco arquitetônico assinado pelo escritório de Santiago Calatrava. Assim, Milwaukee também se torna um exemplo de *city branding* que optou pela cultura – museus – para ampliar sua visibilidade externa.



FIGURA 60 (esquerda): Pirâmide no Museu do Louvre, Paris. FIGURA 61 (centro): Museu Guggenheim, Bilbao. FIGURA 62 (direita): Instituto de Arte de Wisconsin em Milwaukee, por Santiago Calatrava. Fonte: disponível em <www.bidc.edu.eus>, 2016.

O Museu de Arte de Milwaukee (Milwaukee Art Museum – MAM, Figura 62), localizado na cidade de Milwaukee (Wisconsin, EUA), remete ao século

tourism to Bilbao and the Basque region. According to a visitor survey, more than 1 million people (79% of all visitors) travelled to Bilbao expressly to see the Guggenheim Museum Bilbao. In addition, the Guggenheim Museum Bilbao generated more than \$198 million in tourism revenues. By generating increased tourism, the museum has also created a powerful economic "multiplier effect," with tourists who visit the Guggenheim also spending money on accommodation, food, and other aspects of their trips. The Guggenheim Museum Bilbao has also succeeded in realizing the model of a public-private cultural partnership. With more than 9,000 individual members and 100 corporate members, the museum has established the largest membership program of any museum in Spain. The Guggenheim Museum Bilbao is one of the major elements of a \$1.5 billion comprehensive redevelopment project undertaken by the Basque administration that includes major projects designed by some of the world's most renowned architects. Already, the landscape of Bilbao has been changed by a new subway system designed by Sir Norman Foster and a footbridge over the Nervión River designed by Spanish architect Santiago Calatrava." Disponível em <<<http://www.guggenheim.org/guggenheim-foundation/foundation-press/1945-bilbao-one-year-anniversary-unprecedented-success>>>. Acesso em 23 de out. de 2015.

XIX com as criações de galerias de arte e a Associação Artística de Milwaukee. Contudo, em 2001, seguindo os moldes da National Art Gallery em Washington e do Louvre em Paris, a cidade optou por expandir o conjunto de construções finalizadas em 1975. A construção do Quadracci Pavilion (2001) pelo arquiteto espanhol Santiago Calatrava tornou-se um marco na visibilidade da cidade, ganhando em 2004 o prêmio de *Estrutura Suspensa* (Outstanding Structure Award) da Associação Internacional para Pontes e Engenharia Estrutural.

Segundo descrição institucional, o aparelho cultural recebe mais de 400 mil visitantes por ano e, após sua expansão, coloca-se como ícone para a cidade e referencial para todo o Estado de Wisconsin (MAM, 2015). Além da importância do seu acervo e sua construção histórica, é fácil observar a iconografia do MAM quando se buscam informações sobre a cidade, tornando-se monumento à imagem do local. Sua representação pode ser vista nas logomarcas de organizações oficiais como *Visit Milwaukee*.

Na medida em que a organização encarregada de comercializar a imagem de Milwaukee para uma audiência mundial de planejadores de convenções e visitantes potenciais, *Visit Milwaukee* adotou o novo logotipo para personificar a evolução da cidade, disse Doug Neilson, presidente e CEO da *Visit Milwaukee*. O novo nome em sua simplicidade envia uma mensagem direta e o logotipo com a adição de Calatrava simboliza o renascimento progressivo da nossa cidade como uma das principais convenções e de destino turístico.

O turismo é uma contribuição significativa para o bem-estar econômico da área de Milwaukee. Em 2003, aproximadamente US \$ 2,4 bilhões em despesas de viagem foram atribuídas à indústria do turismo na área maior de Milwaukee, que inclui os municípios de Milwaukee, Ozaukee, Washington e Waukesha. No ano de 2003, a indústria do turismo local sustentou o equivalente a 62.485 moradores. Aqueles empregados na indústria do turismo de Milwaukee trouxeram para casa mais de US \$ 1,4 bilhão em receitas anuais. Em 2003, os gastos dos viajantes na área da Grande Milwaukee também levou ao recebimento de \$ 267,000,000 em receitas ao governo estadual e US \$ 125 milhões em receitas ao governo local. (Tradução Livre) ³⁸.

³⁸ "As the organization charged with marketing the image of Milwaukee to a worldwide audience of convention planners and potential visitors, VISIT Milwaukee and the new logo personify the evolution of the city," said Doug Neilson, president and CEO of VISIT Milwaukee. "The new name in its simplicity sends a direct message and the logo with the Calatrava addition symbolizes the progressive 'rebirth' of our city as a major convention and visitor destination. [...] Tourism is a significant contributor to the economic well-being of the Milwaukee area. In 2003, approximately \$2.4 billion in travel expenditures was attributed to the tourism industry in the greater Milwaukee area, which includes Milwaukee,

Os dados mostram que, de 1997 (construção da expansão de Calatrava no MAM) até 2007, os ganhos no setor do turismo (como alimentação, acomodação, artes, recreação e entretenimento) se fortaleceram na cidade de Milwaukee, com um crescimento de aproximadamente 20% (Center for Economic Development University of Wisconsin-Milwaukee, 2010, p. 9). Contudo, nesse caso, diferentemente de Bilbao, não se pode afirmar que foi a prática que rendeu os respectivos ganhos. Mas pode-se defender que a cidade utilizou-se de uma estratégia bem semelhante à da cidade espanhola.

O caso de Milwaukee relaciona-se com outras cidades que buscam aumentar suas fontes de renda e capital estrangeiro por meio do turismo, como Bilbao na Espanha. A escolha por arquitetos internacionalmente reconhecidos reforçaria a visibilidade dos aparelhos. Nomes como do arquiteto espanhol Santiago Calatrava passam a se repetir em diversas cidades e seus aparelhos de entretenimento e não seria diferente com a cidade do Rio de Janeiro.

Essas iniciativas pontuais, por parte de governos nacionais e locais para a visibilidade de uma cidade, também foram vistas nas intervenções que a cidade de Barcelona sofreu em 1992 com a Olimpíada de Verão. A cidade de Barcelona, com apoio do governo nacional, fez uso de um evento esportivo para construir novos aparelhos e ampliar sua visibilidade internacional. Para Barcelona, o que teria motivado nos anos 1990 a sediar os Jogos Olímpicos de Verão de 1992 foi a degradação urbana que a crise da década de 1980 causou (BRUNET, 1995, p. 3). Como políticas públicas desvinculadas institucionalmente de secretarias ou órgãos internacionais próprios, Barcelona criou mais de três quilômetros de litoral e um porto ao demolir construções industriais na beira do mar antes dos jogos (GOLD, 2008, p. 307).

Ozaukee, Washington and Waukesha counties. In the year 2003, the local tourism industry supported 62,485 full-time equivalent residents. Those employed in Milwaukee's tourism industry bring home more than \$1.4 billion in income annually. During 2003, traveler expenditures in the Greater Milwaukee area also led to the receipt of \$267 million in state government revenues and \$125 million in local government revenues. " (In) The Greater Milwaukee Convention Visitors Bureau Changes Name, Adopts New Logo, 01/20/2005 Disponível em <<<http://www.visitmilwaukee.org/news-releases/view/the-greater-milwaukee-convention-visitors-bureau-changes-name-adopts-new-lo>>>. Acesso em 13 de jul. de 2015.

Essa iniciativa possibilitou que a cidade se tornasse um balneário turístico e aportasse cruzeiros e outras embarcações turísticas. Como resultado, Barcelona alcançou ganhos com "Novas estradas que representaram um aumento de 15% sobre as existentes em 1986, um novo sistema de esgoto e aumento de 78% em novas áreas verdes e de praias" (BRUNET, 2002, p. 7). É estimado que só a infraestrutura olímpica para os jogos criou mais de 20 mil empregos permanentes em Barcelona. Segundo Brunet, o posicionamento da gestão municipal ao aceitar o evento e a ajuda nacional era de mudar a maneira como as pessoas viam Barcelona. Entre 1990 e 2001, a cidade subiu de 11° para 6° entre as melhores cidades da Europa (BRUNET, 2002, p. 7). A IOC (International Olympic Committee, 2013, p. 6) diz que, mesmo após 20 anos desde os Jogos de Barcelona, a cidade agora é a 12° cidade turística mais popular do mundo e a 5° na Europa.



Da esquerda para direita. FIGURA 63: Novas orlas centrais em Barcelona. FIGURA 64: Novo urbanismo na Zona Portuária e a Orla Conde no Rio, 2016. Fonte: Skyscraper City, 2016.

Os grandes eventos internacionais, como fóruns e esportivos, alcançaram bons índices de visibilidade em seu momento de realização que podem financiar mudanças de visibilidade e imagem internacional. Nesse sentido, Barcelona tornou-se um bom exemplo contemporâneo de uma cidade que busca, por meio do espetáculo, alterar sua imagem e alcançar novas fontes de recursos, sobretudo ligadas ao turismo e ao consumo do entretenimento a outras cidades. Para Kellner (2004, p. 7):

Há tempos o esporte é uma das áreas que fazem parte do espetáculo com eventos como as Olimpíadas, o Super Bowl, a Copa do Mundo e os campeonatos da NBA, atraindo grande público e ao mesmo tempo gerando verbas publicitárias altíssimas. Esses rituais culturais celebram os mais profundos valores da sociedade (por exemplo, a competição, a vitória, o sucesso e o dinheiro), e as empresas estão dispostas a investir grandes verbas para terem seus produtos

associados a esses eventos. Na verdade, parece que a lógica do espetáculo da mercadoria está inexoravelmente penetrando nos esportes profissionais, que não podem mais se realizar sem o acompanhamento dos líderes de torcidas, mascotes gigantes que brincam com os jogadores e com o público, sorteios, promoções e competições que exibem os produtos de vários patrocinadores.

No caso de Barcelona, o circuito de museus local também recebeu investimentos. Diante dos já existentes, como o Museu Picasso (1963), Museu Casa Gaudí (1963), a Fundação Joan Miró (1975) e a CosmoCaixa (1981), optou-se por criar o Museu Nacional de Arte da Catalunha (1990) nos preparativos para o evento olímpico, bem como desdobrou-se na criação do Centro de Cultura Contemporânea (CCCB, 1994) – dedicado ao estudo das cidades e de suas culturas urbanas ao redor do mundo – e o Museu de Arte Contemporânea (1995) pelo arquiteto Richard Meier. Segundo Mariano Zamorano e Arturo Morató (2014), essas iniciativas de Barcelona contribuíram para institucionalizar ações culturais como uma estratégia para captação de recursos externos e promoção do desenvolvimento local.

Como Saskia Sassen e Frank Roost (2001) já defenderam, muitas das grandes cidades aprenderam a arte do entretenimento e investem nesse segmento utilizando-se, juntamente com as empresas, do espaço físico urbano para tornar-se objeto de visibilidade internacional e de consumo. Nesse sentido, a ideia de marca municipal (*city branding*; KAVARATZIS, 2004) vai além de imagens em logotipos, mas ganha a própria visibilidade física da cidade. Suas construções, seus espaços de lazer e entretenimento passam a compor a imagem externa em projeção.

Assim como Barcelona, o Rio utilizou grandes espetáculos internacionais e marcos arquitetônicos para compor sua marca municipal e garantir sua visibilidade. Mas a visibilidade em si, mais uma vez, deve ser compreendida não apenas como exposição, mas uma estratégia de captação de recursos – diretos e indiretos. No caso do Rio, em seus diversos discursos, desde as candidaturas de César Maia e Conde até Eduardo Paes, a legitimidade dessas ações estavam em alcançar ganhos internos (geração de empregos, maiores repasses e investimentos de outras instâncias governamentais, como a nacional) e externos (fluxos de turismo e investimentos estrangeiros). Dessa

forma, os grandes eventos que a Cidade do Rio vem sediando, desde sua experiência com a ECO 92, se mostram como uma das formas de se captar recursos diretos dos repasses do governo federal e estadual e, em consequência, fazer as reformas urbanas necessárias e criar aparelhos urbanos que atraíam maior fluxo de turismo e outros ganhos de mercado como forma indireta.

Sobre os aparelhos urbanos, o Museu do Amanhã se mostra como o último a ser inaugurado na Cidade (2016) e também parte dessa premissa de recuperar uma região da Cidade e promover o turismo internacional. A cidade se inseriu na competição internacional por fluxos de turismo nos anos 2000 e incorporou em sua imagem de divulgação o logotipo da expansão do museu assinado por Santiago Calatrava (o mesmo do Milwaukee). Essa prática demonstra a relação entre o marco e a imagem municipal no campo externo. Mas como prática não é única na região. Anteriormente, ainda nos anos 1990, a Cidade de Niterói (Zona Leste metropolitana do Rio de Janeiro) absorveu o Museu de Arte Contemporânea (MAC, Figura 65), de 1996, como símbolo oficial municipal (Figuras 66 e 67), bem como é utilizado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em suas campanhas de visibilidade e, inclusive, pela própria Cidade do Rio de Janeiro, como nos vídeos de promoção da Cidade para a Olimpíada de 2016.



Da esquerda para direita. FIGURA 65: Museu de Arte Contemporânea, Niterói, 1996. FIGURA 66: Marca do governo municipal de Niterói em 2013. FIGURA 67: Marca do governo municipal de 2016. Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, 2016.

Essa experiência da Cidade vizinha também pode ter colaborado com as tentativas de César Maia, em seu segundo mandato, ter se comprometido com a Fundação Guggenheim. Inicialmente, em tentativa de construir um museu da Fundação Solomon R. Guggenheim, como em Bilbao e em Nova York, a prefeitura do Rio no segundo mandato de César Maia fechou um contrato entre

a Prefeitura e a Fundação Guggenheim (2003) para a construção de um museu submerso no Píer Mauá (onde hoje está o Museu do Amanhã, feito por Santiago Calatrava no governo de Eduardo Paes). Mas desde sua aprovação pela Prefeitura, a Câmara dos Vereadores se opôs, alegando alto gasto para a obra (Figura 68) e impedindo na justiça sua execução no mesmo ano. O projeto nunca foi executado e a 18ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em 11 de novembro de 2015, suspendeu a ação que resultou em um processo e multa de 2 milhões de dólares a serem pagos por César Maia e pela Fundação. O caso alegado pelo TJ do Rio foi por não ter existido processo licitatório e pela urgência dada para iniciar sua construção por parte do Prefeito.

Entretanto, a ideia de construção de um museu que auxiliasse na visibilidade internacional da cidade manteve-se mesmo após mudanças partidárias. César Maia então investiu na criação da Cidade da Música (hoje Cidade das Artes, Figura 69) no centro da Barra da Tijuca (Zona Oeste do Rio).



Da esquerda para direita. FIGURA 68: Projeto do Museu Guggenheim no Píer Mauá, 2003. FIGURA 69: Cidade da Música (atual Cidade das Artes), 2015. Fonte: Skyscraper City, 2016.

No mandato do prefeito Eduardo Paes, foi licenciado e construído o Museu do Amanhã no mesmo local do antigo projeto Guggenheim: no Píer Mauá. Ainda que não seja assinado pela Fundação Guggenheim, o seu projeto foi assinado pelo arquiteto espanhol Santiago Calatrava, o mesmo do Museu Milwaukee e da passarela em Bilbao na Espanha. O Museu do Amanhã ainda é recém-inaugurado e não conta com dados de impacto e de arrecadação como dos casos de Bilbao e Milwaukee, mas segue os mesmos modelos de estratégia de visibilidade internacional das cidades-modelos aqui mencionadas.

Especificamente no caso do Museu do Amanhã volta-se para o engajamento da cidade do Rio de Janeiro com a agenda internacional do desenvolvimento sustentável como um reforço à imagem engajada no tema que a cidade vem desenvolvendo desde a realização da ECO92, passando pela Rio+20 e a Rio+C40. Em sua descrição institucional, o museu é voltado para a consciência do global, como nos percursos museográficos: “A área dos Amanhãs foca nas grandes tendências globais onde existirão mais pessoas no mundo, vivendo por muito mais tempo. Cidades gigantescas e hiperconectividade. [...] Pensar nas questões de sustentabilidade e convivência.”³⁹. Em sua concepção de que o amanhã começa agora e que o planeta passa por profundas transformações dadas as intervenções humanas, sua criação reforçaria uma imagem verde, ou seja, de uma cidade engajada com as agendas ambientais das relações internacionais. Para a prefeitura, o aparelho cultural é tratado, desde 2011, como um novo cartão postal da cidade (Cidade Olímpica, 2011). Alguns dados coletados após a inauguração do Museu do Amanhã mostram que, em menos de um mês, o aparelho recebeu mais de 100 mil visitantes segundo sua administração (Fundação Roberto Marinho, 2016).

Tanto o discurso como a prática mostram-se em harmonia em defender um de seus objetivos principais: ampliar a visibilidade da cidade internacionalmente e atrair visitantes. Ainda é cedo para afirmar que as iniciativas da cidade do Rio de Janeiro alcançarão os resultados similares que Barcelona, Bilbao e Milwaukee. Apesar de terem utilizado eixos estratégicos em comum – como os museus – elas possuem distinções. Nos casos de Barcelona e Rio de Janeiro, os grandes eventos esportivos internacionais foram alavancas para as práticas de visibilidade. Possivelmente, esses eventos funcionam como marcas para barganharem, junto ao capital público de seus Estados e também do privado local, o financiamento para suas obras públicas locais e legitimam a construção de novos marcos arquitetônicos, como os museus, para atração do turismo e se inserirem no entretenimento internacional.

³⁹ Apresentação institucional do Museu do Amanhã. Disponível em <<<http://museudoamanha.org.br/sobre/>>>. Acesso em 12 de set. de 2015.

Vale destacar ainda que o modelo da cidade do Rio de Janeiro de visibilidade externa aproxima-se muito dos aplicados nas cidades mencionadas. Além dos museus, como o Museu do Amanhã e o Museu de Arte do Rio (inaugurado em 2013, na Praça Mauá, em frente ao Píer Mauá), a Cidade do Rio de Janeiro investe nos grandes espetáculos, como a Olimpíada de Verão em 2016 e sua Coordenadoria de Relações Internacionais mostra-se responsável pela ação paradiplomática de divulgação internacional e de filiação em instituições de visibilidade como a *Governos Locais Pela Sustentabilidade* (filiada em 1991), a *União Mundial das Cidades Olímpicas* (filiada em 2009) e o *Fórum Mundial de Cultura das Cidades*. Esses organismos, além de possibilitar trocas de experiências comuns, também promovem a adaptação de modelos comuns aos seus membros sobre o que seriam boas práticas de gestão – como já mencionado no caso da CGLU.

Seguindo as concepções de Douglas Kellner (2004) sobre os grandes espetáculos, bem como de marca municipal (SÀNCHEZ, 2001; KAVARATZIS, 2004) e consumo do entretenimento (SASSEN; ROOST, 2001), a Cidade do Rio mostra, na implementação de suas políticas locais, a preocupação com a visibilidade internacional em tentativa de ampliação da captação de recursos externos (nacionais e internacionais). O Rio, assim como Barcelona, optou pelos grandes espetáculos como propulsores estratégicos de visibilidade internacional. Contudo, também se observou em cidades como Bilbao, Milwaukee e Niterói uma possibilidade de ganhos ao apostar nos marcos municipais: museus de arquitetos internacionalmente renomados e de acervo mais genérico e global (e menos local).

A partir dos dados financeiros e de fluxos turísticos, como de Barcelona, Bilbao e Milwaukee, pode-se compreender o porquê, no marketing municipal hoje, é notável o crescimento das práticas de visibilidade que se utilizam de aparelhos culturais como os museus para ressignificar suas imagens. Os investimentos em aparelhos urbanos culturais – os museus com assinaturas de arquitetos internacionalmente renomados, como de Santiago Calatrava – tornam evidentes os objetivos de criar marcos municipais na atração de turismo e conexão com dinâmicas internacionais. Dessa forma, os marcos também se tornam marcas que ultrapassam logomarcas desenhadas, mas passam a ser o

próprio corpo físico das cidades, como nas atuais tentativas do Rio com o Museu do Amanhã e sua Zona Portuária.

Aproveitando dessas novas dinâmicas globais de consumo do turismo e do espetáculo, como os grandes eventos (Olimpíada, Rock in Rio, Carnaval, Réveillon etc.) e os marcos visuais, os governos do Rio optaram pela reforma urbana e a construção de seus museus, muito provavelmente, para atender interesses de visibilidade externa – e não necessariamente aos interesses prioritários de entretenimento de sua comunidade local. As construções também não significam o alcance de posições confortáveis frente à concorrência internacional das cidades, visto que os desafios de um mundo globalizado testa, a todo momento, a capacidade dos gestores locais de superarem as expectativas dos modelos dados. Dessa forma, o marketing municipal passa a ser uma ferramenta importante na competição internacional de cidades, assim como outras ferramentas também possam existir.

O que se buscou nesse momento da pesquisa, portanto, foi tentar expor que as decisões sobre as estratégias diante das possibilidades de ganhos externos de uma cidade não dependem apenas de uma instituição local ou dos seus gestores, mas também podem ser explicadas por outras variáveis, como o mercado e as demandas internacionais. O personalismo dos prefeitos, os graus de autonomia institucional, as dinâmicas de mercado, as demandas internacionais e seus modelos podem constituir o conjunto fundamental para se compreender melhor as decisões e os perfis de ações das cidades nas relações internacionais. Dessa forma, o reconhecimento dos agentes externos, bem como o apoio de outras instâncias governamentais, como os governos estadual e federal, cria uma complexa rede de variáveis que sozinhas teriam sua capacidade explicativa reduzida. Por isso, na próxima etapa de pesquisa opta-se por investigar mais a fundo os quadros políticos, de mercado, institucionais, internacionais e epistêmicos em suas capacidades explicativas diante do caso da Cidade do Rio de Janeiro e sua paradiplomacia.

4 CAPACIDADES EXPLICATIVAS DAS DIMENSÕES NO CASO DO RIO DE JANEIRO

Ao compreender que a paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro tem grande apelo por visibilidade internacional e que se utiliza dos grandes eventos (culturais e políticos) internacionais, bem como da criação de marcas e marcos municipais diante de um mercado de cidades, é preciso então investigar o porquê de seu perfil se apresentar dessa forma. Diante desse perfil de paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro, em busca de ganhos por meio da visibilidade, é preciso então identificar variáveis que expliquem sua concepção. Dessa forma, no presente capítulo busca-se observar cinco grupos de variáveis apontados pela literatura especializada: as políticas; as de mercado; as institucionais; as internacionais; e as epistêmicas. Esses cinco grupos de variáveis passam a ser denominados de dimensões: I) dimensão da política de gestão (ou gestores políticos); II) dimensão de mercado; III) dimensão institucional; IV) dimensão internacional (ou de agentes externos); V) dimensão epistêmica.

Sobre as variáveis sociais, como participação social e suas organizações, serão distribuídas ao longo dessas cinco dimensões, como no caso da investigação sobre organizações não-governamentais (Viva Rio, Viercidades etc.) que serão tratadas no momento das variáveis institucionais (em sua relação com o governo). Mas deve-se ressaltar a relevância das ações sociais diante dos grandes eventos e políticas públicas da Cidade, como em protestos e oposições. Contudo, como será visto mais adiante, a participação da sociedade e as demandas sociais sobre as políticas públicas advindas dos interesses internacionais, muitas vezes, não encontram espaço fora da representação tradicional (prefeito e vereadores eleitos) para o debate e elaboração da política externa da Cidade.

Sobre as variáveis da dimensão política de gestão inicia-se com a análise da continuidade partidária, como apontam Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007), explorando a problemática da alternância como uma realidade da Cidade no período (1993-2016). Por isso, se mostra interessante olhar para os gestores (prefeitos e coordenadores da CRI) e identificar se fazem parte de um mesmo grupo político, independente de seus partidos, e se existe alguma

relação entre seus perfis e o da paradiplomacia do Rio. Para isso faz-se uma prosopografia de número reduzido com três prefeitos e quatro coordenadores, somando sete casos. Deve-se lembrar que o corte temporal em 1993 se dá tanto pela aplicação do primeiro PE e início do governo César Maia, como pela última vez em que a Cidade foi capital Nacional (durante a ECO 92).

Na prosopografia, sob orientações⁴⁰ de Flávio Heinz e Adriano Codato (2015), observa-se se os gestores são naturais do Rio de Janeiro, sua formação e atuação profissional, a geração que pertencem, as experiências internacionais e envolvimento com a causa internacional anterior e posterior aos seus mandatos na Cidade. No caso dos coordenadores da CRI essas informações também são coletadas, mas se insere a experiência durante suas carreiras diplomáticas em cidades e organismos internacionais. Esses dados possibilitarão identificar, primeiramente, se os prefeitos possuem alguma proximidade com o tema internacional – visto que existe uma Coordenadoria própria para o assunto – em sua vida profissional e pessoal. Em um segundo momento permite identificar, por meio das ações anteriores e posteriores ao mandato de prefeito, se a formação profissional interferiu e se há continuidade com uma agenda internacional nos fazeres profissionais e pessoais após saírem do cargo de gestão. O mesmo será feito com os coordenadores da CRI. Com essa investigação, tenta-se identificar se os partidos ou o personalismo dos gestores explicam mais o caso da Cidade do Rio a partir de 1993.

Em relação às variáveis da dimensão de mercado são levadas em consideração as premissas apontadas pelos estudos sobre mercado internacional de cidades. Vale ressaltar, mais uma vez que, como não se deve reconhecer a estrutura como um fator determinante da ação dos agentes internacionais, o mercado em si não seria capaz de explicar sozinho as escolhas da Cidade do Rio de Janeiro por tal perfil de ação. Mas estudar o mercado pode expor se o perfil de ação da Cidade condiz com as expectativas do setor privado ou se mostra indiferente ou como uma ruptura às dinâmicas do mercado. Para identificar o mercado, se observa inicialmente as bases financeiras e produtivas da Cidade do Rio de Janeiro e siga para a investigação da existência empresarial nas iniciativas de visibilidade internacional da

⁴⁰ Além de ler o livro publicado pelos dois autores, pude, ao longo de 2016, receber acompanhamento destes professores na Universidade Federal do Paraná que me auxiliaram nas técnicas da prosopografia.

Cidade. Tenta-se identificar desde as empresas presentes nos PE até as envolvidas na execução dos marcos municipais, como os monumentos e revitalização urbana.

Esse cenário de mercado exige uma ressalva: apenas a partir de 2004 é que o governo brasileiro autorizou e regularizou a ação conjunta entre o capital público e o privado em obras de interesse público. Por isso, no período anterior (1993-2003) explora-se as empresas e associações comerciais presentes nos conselhos do PE – já apontadas por Carlos Vainer (2001). Com isso, espera-se visualizar o cenário de relações empresariais com as agendas externas da Cidade, especialmente ligadas às ações de gestão e execução local, mas de visibilidade internacional. A relação entre o capital público-privado após 2004 facilita essa observação de identificação entre empresas, setores econômicos e atividades da prefeitura até 2016. As investigações serão iniciadas nos setores indicados por Fernanda Sánchez (2001): turismo; imobiliário; exportação; entretenimento; e financeiro.

No grupo de variáveis institucionais reúnem-se apenas instituições governamentais – para observar as relações entre o local e os demais níveis de governo (municipal, estadual e federal), a autonomia da CRI e da CERI e a relação com os agentes sociais (como a participação social na paradiplomacia). Esse grupo de variáveis institucionais busca explicar a relação entre as instituições governamentais (municipais) e se mantêm canais abertos à participação da sociedade, bem como se as instituições especializadas em relações internacionais ao nível local recebem apoio de outras secretarias e ministérios. O corpo burocrático, portanto, poderia também explicar em algum grau a continuidade estratégica da Cidade em sua paradiplomacia nos últimos anos, como será investigado na Secretaria Especial do Itamaraty para ações exteriores de entes federados.

Na dimensão internacional percebe-se ainda a demanda externa de agentes, como organizações internacionais e movimentos de cidades. No caso das organizações internacionais e redes de cidades, essas poderiam explicar continuidades estratégicas por meio do reconhecimento das ‘boas práticas’⁴¹

⁴¹ [...] “boas práticas: as agências multilaterais, sob manifestos objetivos técnicos, têm implícitos interesses políticoideológicos na promoção e difusão internacional de imagens de “cidades-modelo”. Mediante a legitimação de “administrações urbanas competentes”, “gestões competitivas” ou

da Cidade, das orientações em seus manuais de desenvolvimento e das transferências financeiras (empréstimos) e processos de seleção (como para os grandes eventos). Já sobre as redes internacionais é possível investigar se a Cidade passa a compartilhar valores coletivos e se é demandada para agir ou sediar suas atividades coletivas. Essas variáveis se mostram relevantes por identificar que o agente altera a estrutura, mas a estrutura construída também altera os agentes (RUGGIE, 1982).

Por fim, na dimensão epistêmica tenta-se identificar agentes que se associam e compartilham com a cidade suas concepções sobre a realidade e o ‘como deve ser ou agir’. Nesse sentido, busco os *think tanks* (grupos de conhecimento) que interagem localmente com seus gestores e instituições, como o Grupo Barcelona e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). A percepção da existência de comunidades epistêmicas internacionais, representadas pelos modelos e valores de seus *think tanks*, exige trabalhar com os conceitos de Peter Haas (1992). Como exemplos de instituições que serão analisadas estão: a Associação Nacional de Prefeitos; o CEBRI; e o Grupo Barcelona. Outros agentes que se mostrarem relevantes ao longo da pesquisa também serão analisados.

Com essas cinco dimensões, compostas por grupos de variáveis, é possível investigar de forma mais ampla a paradiplomacia de uma cidade. Ao entrar em outros níveis de análise, que não apenas o internacional, algumas técnicas de pesquisa serão utilizadas como complemento à coleta de dados como também já informado. A legitimação dessas coletas em níveis internos às instituições e sobre a vida de gestores para as Relações Internacionais vem das orientações das perspectivas construtivistas, visto que em uma tentativa neorrealista ou neoliberal esses níveis não se justificariam como campo de análise de uma pesquisa internacional. Contudo, como já dito anteriormente, para compreender a paradiplomacia é preciso ir mais do que ao nível subnacional das relações internacionais – é preciso olhar para dentro dos agentes. Só então será possível compreender as cidades como agentes que se diferenciam entre si, não por sua constituição como unidade de análise, mas

“planejamento urbano estratégico”, as agências perseguem a reformatação do campo da administração pública e do Estado” (SÁNCHEZ, 2001, p. 34).

como agentes socialmente construídos em suas peculiaridades que refletem em suas políticas externas.

4.1 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO POLÍTICA DE GESTÃO

Ao olhar para os processos políticos de gestão em relação à paradiplomacia é possível buscar em outras pesquisas os caminhos iniciais da investigação. Em trabalhos como de Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007) sobre Porto Alegre ou de Izabela Viana de Araújo (2012) sobre São Paulo, os partidos políticos explicam continuidades e rupturas estratégicas da paradiplomacia. Contudo, é perceptível uma centralização dos processos decisórios da paradiplomacia do Rio em seus gestores do Poder Executivo (Gabinete do Prefeito). Mesmo diante de alterações partidárias, os três prefeitos, no período de 1993 a 2016, gerem a Cidade em meio a uma continuidade estratégica internacional. Nesse sentido, ao olhar para a paradiplomacia como política externa, é preciso compreender melhor a relação entre processo decisório, partidos e gestores na Cidade. A relação entre partidos políticos e processos decisórios exige olhar para os agentes envolvidos – os tomadores das decisões que, na presente pesquisa, são os prefeitos da CRI⁴².

Nas Relações Internacionais é comum utilizar o *process tracing* como uma tentativa de resgatar o comportamento das escolhas dos agentes envolvidos nas decisões políticas e criação de agendas. Contudo, a relação entre partidos e processos decisórios se aproxima mais do campo da Ciência Política em literatura especializada. Por isso, diversas técnicas já foram utilizadas para explicar partidos como variáveis explicativas e processos decisórios. Nesse sentido opto por utilizar a prosopografia dos estudos de elites para compreender a relação entre partidos, gestores e o perfil de ação da cidade. Como base, são utilizados os referenciais dos professores Adriano Codato e Flávio Heinz (2015) ao entenderem o perfil dos gestores políticos

⁴² A CERI do legislativo municipal também entraria na análise, mas como foi fundada apenas em 2013 e por um dos três prefeitos a ser analisado (César Maia), tratarei de sua participação mais adiante nas variáveis institucionais.

como parte essencial (mas não única) dos processos decisórios e das estratégias adotadas na execução das políticas públicas.

Já foi identificado anteriormente que há uma continuidade de estratégia de política externa (paradiplomática) da Cidade, mesmo ocorrendo variações partidárias durante os últimos vinte e três anos. Também já foi mencionado que os partidos políticos que geriram a cidade no período não possuíam as mesmas ideologias ou coligações entre si, como no caso do DEM, PTB e do PMDB na Cidade. Dessa forma, o que explicaria a continuidade estratégica da paradiplomacia no nível político? Para responder essa pergunta faz-se o resgate do que já foi exposto no terceiro capítulo: os processos políticos da Cidade do Rio, mas agora somados à prosopografia de seus gestores. Com isso espera-se identificar se existe, de fato, um mesmo grupo político no poder – menos relacional com os partidos – e se existe associação entre o perfil dos gestores e a estratégia de paradiplomacia da Cidade.

A polarização política dos gestores tratada por Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007) no Rio Grande do Sul ou por Izabela Araújo (2012) na Cidade de São Paulo, entre esquerda e direita, não ocorreu na Cidade do Rio de Janeiro. De 1993 até 2016 não houve uma alteração extrema do espectro partidário. Talvez a maior oposição tenha sido durante o mandato do prefeito Eduardo Paes pelo PMDB, substituindo o DEM do César Maia – que assumiu a oposição na Câmara dos Vereadores a partir de 2013. Mas, mesmo que o PMDB em questão (nos governos municipal e estadual) estivesse alinhado com o PT (do governo federal), os pemedebistas não se colocavam como de ideologia à esquerda, mas sim de centro (TAROUÇO; MADEIRA, 2013, p. 150). Nesse caso, olhar partidos como variável é pouco explicativo à Cidade do Rio diante da continuidade da estratégia de ação externa que perpassa os três governos.

Se não existiu uma polarização dos partidos no Rio, existiram coligações distintas no período como a do PMDB local com o PT nacional que geraram oposições. As relações partidárias estadual e federal nos anos 2000 acabam por colocar grupos partidários em oposições, incluindo César Maia de um lado e Luiz Paulo Conde e Eduardo Paes do outro. Essas oposições e relações partidárias já seriam suficientes para explicar rupturas – mas não continuidades. Os partidos podem explicar muitos processos políticos, mas não

podem ser fio único dos estudos da paradiplomacia, especialmente em cenários onde há indícios da existência de trocas partidárias em oposição, mas por um mesmo grupo político se revezando no poder. Por isso é preciso compreender o perfil dos gestores como peça-chave nos processos decisórios da Cidade: se fazem parte de um mesmo grupo político; se possuem envolvimento pessoal com relações internacionais; e se é possível identificar traços pessoais na paradiplomacia da Cidade durante seus mandatos.

A prosopografia, como uma interpretação da coleta biográfica dos indivíduos, exige a organização de dados de acordo com o número de pessoas investigadas. Quanto maior o número de pessoas, menor a quantidade de dados e, conseqüentemente, de informações. Contudo, quanto menor o número de pessoas – que é o caso desta pesquisa – maior o número de informações. Nesse sentido, a prosopografia de três prefeitos satura de informações a coleta, o que enriquece a análise e permite fazer associações entre perfil pessoal e suas decisões. Os dados serão apresentados de forma resumida no presente capítulo, mas constarão completos no Apêndice para eventuais consultas.

No presente caso, a relevância do primeiro grupo (prefeitos) está em observar sua formação e experiência profissionais e sua relação com processos internacionais, antes e após a gestão da Cidade. Além dos nomes, origens (local, data de nascimento e classe social), formação e atuação profissional e da gestão enquanto no cargo decisório, também foi coletado, no caso dos prefeitos, dados de sua ação posterior ao mandato para identificar sua relação com os temas internacionais. Para transformar os dados biográficos coletados em informações prosopográficas a presente pesquisa segue os apontamentos dos professores Flávio Heinz e Adriano Codato (2015) que indicam algumas das variáveis relevantes a serem problematizadas.

A identificação (nomes) se coloca como parte essencial para a compreensão do quadro prosopográfico. A origem expõe a relação geracional (data de nascimento), afetiva (local de nascimento e crescimento) e de valores (classe social e família). Já na formação profissional e sua atuação expõe as experiências específicas dos indivíduos na construção de seu conhecimento e perfil de interesses. As ações durante o mandato traçam o perfil de decisões tomadas durante cada gestor que contribuirão para as relações de associação

entre perfil individual e as ações e medidas decisórias. Por fim, a experiência após os mandatos irá ajudar na associação de que os gestores mantinham um perfil ativo ou passivo diante das relações internacionais e suas demandas – o que irá também contribuir para as análises posteriores institucionais, como se os prefeitos foram participantes ou não na agenda externa da Cidade. O resultado obtido sobre a coleta dos Prefeitos do Rio de Janeiro, 1993-2016 (Elaboração própria do autor, 2016):

PREFEITOS	ORIGEM	FORMAÇÃO	ATIVIDADES ANTERIORES AO MANDATO	ATIVIDADES DURANTE O MANDATO	ATIVIDADES POSTERIORES AO MANDATO
César Maia	Rio de Janeiro 18/06/1945 Classe Média	Economista Universidade do Chile	Filiação ao PCB; Exílio no Chile; administrativo na Klabin Cerâmica; Professor de Economia na UFF; Secretário da Fazenda RJ; Presidente BANERJ e DIVERJ; Deputado Federal 1986-1992 (PDT/PMDB)	[1993-97; 2001-05; 2005-09]; Primeiros PE; Rio Cidade; Fundação da Rede de Mercocidades (1995); Jogos Pan-americanos; tentativa do Museu Guggenheim; candidatura à Olimpíada; MultRio.	. Criação da Comissão Especial de Relações Internacionais (CERI) no primeiro ano de seu mandato como vereador (2013). Reeleito vereador para 2017. Mantém o Embaixador Raul Fernando Leite Ribeiro como conselheiro na Câmara sobre assuntos internacionais.
Luiz Paulo Conde	Rio de Janeiro 06/08/1934 21/07/2015 Classe Média	Arquiteto e Urbanista Universidade do Brasil (UFRJ)	Arquiteto e Urbanista; projeto do MAM; Duas vezes preside Arquitetos do Brasil; premiações nacionais e internacionais de projetos de arquitetura e urbanismo; Secretário Arquitetos do Brasil; premiações nacionais e internacionais de projetos de arquitetura e urbanismo; Secretário Municipal de Urbanismo (1993-1996 Municipal de Urbanismo (1993-1996 do Instituto de	[1997-2001]; Presidiu as redes UCCI; UCCLA; vice-presidente da SMGM; cons. Exec.IJLA; presidente conselheiro do Plano Estratégico; representante do Rio para candidatura da Olimpíada 2004; presidente do CIDEU; diretor da Faculdade de Arquitetura UFRJ; conselho executivo IJLA; presidente CIDEU; diretor da Faculdade de Arquitetura da UFRJ	Criador da ONG Vivercidades e participação em eventos de visibilidade internacional no governo estadual do Rio de Janeiro.
Eduardo Paes	Rio de Janeiro 14/11/1969 Classe Média	Direito PUC-Rio	Figurante da Rede Globo; Juventude Cesar Maia; Subprefeito da Zona Oeste (-1995); vereador (PFL) com maior votação da cidade (1996-1998); deputado federal (1998-2001); secretário do Meio Ambiente da cidade 2002 e filia-se ao PSDB; concorre ao governo estadual (2006); secretário estadual do Turismo, Esporte e Lazer; 2007 filia-se ao PMDB e se candidata a prefeito. (2001); reeleito deputado federal em	[2009-2016]; Ampliação da CRI; Olimpíada; Porto Maravilha; Um-Habitat (2010)	

QUADRO 6: Prosopografia dos Prefeitos da Cidade do Rio de Janeiro. Elaboração do autor, 2016.

De modo geral, o perfil dos prefeitos demonstra diferenças em formação e atuação profissional anteriores ao cargo municipal. Contudo, os dois que já terminaram seu mandato mantiveram atividades internacionais em relação à ação das cidades. O fato dos três terem trabalhado juntos na vida política também reforça a relação de que fazem parte de um grupo de construções de valores políticos comuns. Olhando para os dados específicos, de acordo com os estudos de prosopografia, os três prefeitos nasceram e cresceram na Cidade do Rio de Janeiro como classe média alta, o que os coloca em relação afetiva com a Cidade e os aproxima de realidades sociais semelhantes. Apesar de César Maia ter passado alguns anos da infância na Zona Norte, sua vida sempre girou em torno da Zona Central e da Zona Sul da Cidade, assim como os outros dois.

Já as datas de nascimento mostram que os três fazem parte de gerações distintas, em que a menor diferença de idade gira em torno de dez anos. Isso significa que, apesar de estarem na mesma cidade, vivenciaram em conjunto apenas os processos mais recentes, dos anos 1970. Também vale destacar que César Maia se exilou no Chile durante a Ditadura Militar, o que faz com que as bagagens pessoais dos acontecimentos políticos sejam distintas.

A formação profissional dos três também se mostra distinta. César Maia cursava Engenharia na Universidade de Ouro Preto (MG), mas ao se filiar ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi preso durante a Ditadura Militar e, em 1968, foi para o Chile onde estudou Economia na Universidade do Chile (junto com José Serra) e se formou em 1972. Anterior a ele, Luiz Paulo Conde havia se formado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Brasil (ou Universidade Federal do Rio de Janeiro – ambos os nomes ainda são válidos como oficiais da instituição) em 1959 – dez anos antes do nascimento de Eduardo Paes. Eduardo Paes graduou-se em Direito pela PUC-Rio no início dos anos 1990. Ainda no governo Marcello Alencar (PDT, 1989-1993), Eduardo Paes conheceu César Maia junto ao projeto municipal Rio Orla e criou o grupo *Juventude César Maia*, quando se envolveu com a campanha para o primeiro governo municipal de César Maia. Dessa forma, Eduardo Paes não teve muita experiência profissional fora da política, diferentemente dos outros dois.

Sobre a atuação profissional, tanto Cesar Maia quanto Luiz Paulo Conde mantiveram por longos períodos atividades remuneradas que não da esfera política. Luiz Paulo Conde exerceu sua formação em arquitetura e urbanismo, participando de projetos privados, como condomínios residenciais, e projetos públicos, como as cinquenta escolas para o governo estadual de Carlos Lacerda e o campus universitário Francisco Negrão de Lima da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Seus trabalhos receberam reconhecimentos e premiações, como do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-Rio) em 1963 e o Prêmio Interieur Forma da II Bienal Internacional de Buenos Aires, em 1987. Sua experiência com projetos de interesse público, como escolas e museus o colocou mais próximo às dinâmicas políticas, o que o levou ao cargo de Secretário de Urbanismo da Cidade em 1993, no primeiro governo César Maia. Já César Maia, após voltar ao Brasil em 1973, ocupou cargos administrativos empresariais, como na Klabin Cerâmica, e lecionou economia na Universidade Federal Fluminense. Em 1981 filia-se ao PDT e passa a ocupar cargos políticos no governo de Leonel Brizola, como Secretário da Fazenda, presidente do BANERJ (banco estadual) e da DIVERJ (distribuidora de títulos imobiliários do Estado do Rio).

Na política municipal do Rio, tanto Luiz Paulo Conde quanto Eduardo Paes, apesar das diferenças de idade, estiveram envolvidos no primeiro governo de César Maia como Secretário Municipal do Urbanismo e Subprefeito da Zona Oeste, respectivamente. As relações políticas entre os três eram positivas e César Maia passa a apoiar a candidatura de Luiz Paulo Conde à prefeitura do Rio em 1996-1997, enquanto que Eduardo Paes se lançava a vereador e, posteriormente, a deputado federal. Em 1999 César Maia e Luiz Paulo Conde rompem a relação partidária e, posteriormente, ambos se lançam como candidatos à Prefeitura do Rio. O segundo turno das eleições municipais de 2000 teve a concorrência entre César Maia (PTB) e Luiz Paulo Conde (PFL, atual DEM), vencendo o primeiro.

Durante seus mandatos na Prefeitura do Rio, é possível ver que César Maia implementa os primeiros PE e assume a estratégia inicial de administrar a Cidade como uma empresa que deveria gerar lucros. Carlos Vainer (2001; 2011), que pesquisou a fundo os processos administrativos e comerciais junto à Cidade do Rio nos anos 1990 e 2000, traz diversas declarações do prefeito,

como “Meu discurso é o da ordem. O eleitorado conservador encampou minha candidatura e entre eles sou imbatível. Vou mostrar que é possível ser transformador pela direita.” (César Maia, 1995 apud VAINER, 2001, p. 105). E assim foram tomadas diversas decisões voltadas à implementação das políticas neoliberais no nível municipal. No âmbito internacional, os governos de César Maia foram responsáveis: pela criação, em conjunto com outras cidades, da Rede de Mercocidades (1995); as candidaturas da Cidade como sede aos grandes eventos, como dos Jogos Panamericanos (e sua realização) e da Olimpíada; as tentativas de se criar marcos municipais à visibilidade externa, como o Museu Guggenheim (que foi aprovado pelo prefeito, mas não foi autorizado pela Câmara de Vereadores), a Cidade do Samba, o Centro de Tradições Nordestinas e a Cidade da Música (atual Cidade das Artes); além das reorganizações urbanas da Cidade que ganharam visibilidade internacional, como os programas Rio Cidade e o Favela Bairro no Sistema ONU.

Já Luiz Paulo Conde, como urbanista responsável pelo governo anterior, em seu mandato como prefeito deu continuidade às reformas urbanas. O Palácio da Cidade também sediou por determinado tempo a URB-AL (Rede de Urbanismo das Cidades da América Latina), bem como a participação da Cidade nas redes internacionais ganhou destaque. Conde, então prefeito, foi presidente da União das Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI), da Assembleia Geral da União de Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA), vice-presidente da Sociedade Mundial das Grandes Metrôpoles, membro do Conselho Executivo da União Internacional das Autoridades Locais (IULA), presidente do Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU) e membro do Conselho Executivo da Liga das Cidades Históricas. Além das redes, Conde foi o representante oficial da Cidade do Rio de Janeiro no Conselho para a conquista da Olimpíada de 2004 e outras candidaturas para sede dos grandes eventos internacionais, inclusive após ter deixado o governo municipal e integrado o governo estadual.

Luiz Paulo Conde mostra maior atuação em redes internacionais de cidades, tanto por seu cargo como por sua formação profissional e cargos ocupados nas áreas de arquitetura, urbanismo e desenvolvimento estratégico. Especialmente Luiz Paulo Conde mostra maior envolvimento com questões de

desenvolvimento urbano e essa pauta nas relações internacionais, tanto antes como durante e após o seu mandato de prefeito. A participação de Conde no projeto de desenvolvimento do Museu de Arte Moderna também é um dado relevante visto que, dos anos 1990 em diante, a busca por um novo museu na cidade interligado ao modelo do Grupo Barcelona se fez presente em todos os governos.

Nos governos de Eduardo Paes (2009-2016) a Cidade manteve-se em sua estratégia como já vista, tendo Eduardo Paes realizado as agendas de eventos programadas pelos governos anteriores. Contudo, outros processos se iniciaram, como as reformas urbanas na Zona Portuária e maior parceria entre o capital público-privado com as concessionárias de capital privado. A defesa dos grandes eventos como visibilidade internacional foi proferida em diversos momentos pelo prefeito como oportunidade de se captar recursos para a Cidade. Porém, ainda que tenha mantido as ações internacionais, o envolvimento do prefeito com as redes apenas seguiu a agenda oficial, não tendo tanto destaque em cargos paralelos à Prefeitura como Conde. A reformulação urbana da Cidade e as iniciativas locais à visibilidade externa sustentaram a finalização da Cidade das Artes (Cidade da Música) e a criação de diversos novos museus, dentre eles o Museu do Amanhã (já tratado no capítulo quarto), que tem um discurso e acervo que não se limitam à Cidade, mas buscam dialogar com o espaço internacional.

Dessa forma os três prefeitos demonstraram eixos de rupturas partidárias e de coligações, mas mantiveram as práticas dos Planos Estratégicos (iniciados em 1993) e das ações necessárias para aumentar a visibilidade internacional (grandes eventos e marcos municipais, como aparelhos culturais). A experiência pessoal de cada um e a convivência conjunta por quase toda década de 1990 levaram ao comportamento decisório semelhante sobre as práticas da Cidade como visto no capítulo anterior. Assim, além de terem composto governos e coligações (Figuras 70 e 71), é possível afirmar que também mantiveram muitos valores políticos semelhantes, especialmente na ação externa da Cidade em seus mandatos como prefeitos. Mas como identificar que os próprios prefeitos mantinham relações próximas com a agenda internacional da Cidade? A essa pergunta podemos responder

que mantinham proximidade olhando para as suas ações posteriores ao mandato.



Da esquerda para direita. FIGURA 70: César Maia, Luiz Paulo Conde, Solange Amaral e Eduardo Paes em início de campanha para Luiz Paulo Conde à Prefeitura do Rio, 1996. FIGURA 71: César Maia, Solange Amaral, Índio da Costa, Eduardo Paes e Luiz Paulo Conde, que mostram os cinco integrando o primeiro governo de César Maia e que se lançariam, em momentos diferentes, como candidatos à prefeitura do Rio de Janeiro, 1996. Fonte: O Globo, disponível em <<<http://oglobo.globo.com/rio/morre-arquiteto-urbanista-luiz-paulo-conde-ex-prefeito-do-rio-aos-80-anos-16865050>>>. Acesso em 14/07/2016.

As ações posteriores ao mandato como prefeito, ao menos de César Maia e Luiz Paulo Conde, mostram que ambos mantiveram interesses e ações profissionais voltadas às relações internacionais. Tanto Cesar Maia como Conde mantiveram em sua agenda política as questões internacionais, sendo o primeiro o criador da Comissão Especial de RI da Câmara dos Vereadores (CERI), em 2013, e o segundo criando a ONG Vivercidades, em relação direta com redes internacionais de cidades e pensando em desenvolvimentos estratégicos para espaços urbanos. Esses dados de ação internacional após os mandatos como prefeitos demonstram que o tema 'relações internacionais' é relevante aos gestores, o que diminui as incertezas se a paradiplomacia da Cidade mantinha ou não a participação dos prefeitos ou se era apenas uma agenda de seus gestores técnicos na CRI.

Outra observação é que, no caso de Conde, seu perfil profissional fica evidenciado nos cargos das redes internacionais de cidades e na ação externa do Rio. Sua formação pode direcionar a essas inferências, bem como as atividades realizadas posteriormente no Vivercidades. O personalismo na paradiplomacia também pode ser relacionado no governo de César Maia e sua ação para a captação de recursos e gestão da Cidade em meio ao mercado neoliberal e competitivo das cidades. César Maia, reeleito vereador para 2017,

ainda conta com o apoio do Embaixador aposentado Raul Fernando Leite Ribeiro, que foi consultor de Relações Internacionais na prefeitura e atual responsável por atualizar o vereador sobre os acontecimentos internacionais. “Agora, por exemplo, ele me mandou uma pesquisa dizendo que a popularidade do presidente das Filipinas está em alta.” (Cesar Maia, 2013 apud BERTA, 2013).

Os dados possibilitam identificar que os três prefeitos, especialmente César Maia e Luiz Paulo Conde, mantêm interesse pessoal e profissional diante das relações internacionais. O que refutaria a ideia de insulamento técnico da CRI (decisões por técnicos) em relação às decisões dos prefeitos. Em seus perfis, é possível relacionar a ação internacional da Cidade à experiência e interesses pessoais de Conde e César Maia. O personalismo também esteve presente, onde durante os governos de César Maia as questões de ajuste econômicos neoliberais estiveram mais presentes e a relação com ações urbanísticas em Conde. Já no período de Eduardo Paes se realizam os grandes eventos colocados nas agendas pelos governos anteriores, mas sua relação com a remodelação da Cidade pode ser associada à agenda de Conde, como em sua própria homenagem à Orla Conde, inaugurada em 2016 no centro da Cidade.

Dessa forma, as variáveis políticas de gestão conseguem explicar diversos processos decisórios sobre a paradiplomacia da Cidade. Ao olhar para os partidos, pouco explicam, mas é identificável que existe um mesmo grupo político (elite) desde 1993 na gestão da Cidade e que compartilharam valores políticos comuns, como na estratégia à visibilidade da Cidade por meio dos grandes eventos esportivos e ambientais e na criação de marcos municipais, como os aparelhos culturais urbanos. O perfil profissional e sua experiência também podem interferir na agenda externa da Cidade, especialmente pela CRI se manter como parte do Gabinete do Prefeito. A relação dos dois primeiros prefeitos com as relações internacionais após seus mandatos, registrados na CERI e na Vivercidades, também contribuem para a explicação sobre o engajamento pessoal dos gestores com a agenda – o que afasta a ideia de ação puramente técnica da CRI. Porém, as mesmas variáveis políticas não conseguem identificar muito bem o porquê da natureza das ações. Para isso investiga-se a seguir as variáveis de mercado.

4.2 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO DE MERCADO

As explicações possíveis sobre o comportamento das cidades diante do mercado podem ser vistas em diversos trabalhos, como já mencionado no capítulo quarto. Como apontam Fernanda Sánchez (2001), Carlos Vainer (2001), Mihails Kavaratzis (2004) e Saskia Sassen (2010), olhar o mercado local inserido em um mercado global seria o primeiro ponto de partida para se compreender quais estratégias as cidades adotam diante da globalização. Nesse sentido, o primeiro olhar deve ser de identificação da cidade como um palco das dinâmicas de mercado internacionais e seus setores produtivos⁴³. As cidades, em muitos casos, podem ser absorvidas pelo mercado internacional e passam a reproduzir o capital. Segundo essa literatura especializada, a posição logística da cidade nos mercados globais, como na importação e exportação de um determinado segmento, poderia explicar posicionamentos de seu governo local (como agente) diante de sua organização como palco às dinâmicas internacionais.

Para identificar essa relação entre mercado e ação municipal no caso do Rio de Janeiro é preciso começar traçando sua natureza de mercado (o lugar da Cidade no mercado global do capitalismo periférico) e observar quais seriam as principais empresas que se relacionaram diretamente com a estratégia da Cidade. O Rio, como uma cidade de um Estado em desenvolvimento (Brasil), se coloca à periferia dos grandes centros econômicos, centrados nas principais cidades globais (europeias e norte-americanas) como apontaria Saskia Sassen (1991; 2010). Com o desenvolvimento do pensamento neoliberal, na segunda metade do século XX, Estados absorveram sua lógica de desenvolvimento na América Latina, onde as políticas públicas deveriam dar mais espaço às dinâmicas de mercado (IBARRA, 2011). A concepção de mercados menos

⁴³ A maior parte dos dados econômicos e comerciais sobre a Cidade do Rio foram coletados do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), associação civil com sede no Rio de Janeiro, responsável pela organização do Fórum Nacional, tem por finalidade o debate de projetos e a formulação de políticas e estratégias voltadas ao desenvolvimento e modernização do Brasil em suas dimensões econômico-social, político-institucional e cultural – contribuindo com inúmeras pesquisas e publicações. Também foram coletados dados do mesmo tema no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), instituição de utilidade pública federal sem fins lucrativos. Além dessas duas instituições, fontes governamentais também foram consultadas.

regulados e governos mais enxutos em suas contas e políticas públicas, rapidamente alcançou a gestão das cidades.

No caso do Brasil, a globalização e o neoliberalismo econômico levaram a uma crise de bem-estar social (VICENTE, 2009). Nas cidades esse cenário não seria tão diferente, visto que muitas das políticas públicas com afinidades neoliberais passaram a se preocupar com a visibilidade e a segurança dos mercados. Como já visto sobre as estratégias de visibilidade, no caso da Cidade do Rio, a partir dos anos 1990, muitas iniciativas das políticas públicas locais tinham como interesse de resultados a exposição internacional e atração de investimentos. O Rio, durante o primeiro governo de César Maia, passou por reformas de gestão neoliberais que, da mesma forma que ocorriam com os Estados (LEME, 2010), trouxeram assimilações de padrões universais e orientações político-econômicas que se sobrepunham às necessidades locais, especialmente as sociais.

Um caminho inicial para compreender esse processo (VAINER, 2001) seria olhar para os Planos Estratégicos (PE) da Cidade e a forte relação com o interesse privado em sua elaboração e manutenção ao longo dos governos. Em seguida, investiga-se a participação das empresas nas ações locais do governo municipal que se relacionam à estratégia da visibilidade, como nas reformas urbanas e gestão dos eventos e marcos municipais. Lembrando que, como Enrique Saraiva (2007) defende, se a elaboração das políticas públicas é definida por grupos de interesse que se colocam no poder, os seus resultados práticos na cidade, em teoria, desvelariam a elite política no Rio. Além disso, a observação dos resultados das políticas públicas do período pode mensurar a relação entre a elite política e a elite econômica, investigando se há ou não um pacto de elites. Seria redundante utilizar a expressão 'pacto de elite'. Contudo, se mostra funcional diante de dois grupos metodologicamente separados aqui em dimensão política de gestão e em dimensão de mercado.

Faz-se ainda a observação de que existem dois cenários ao capital privado no Brasil: o anterior a 2004 e o posterior, quando a lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004 possibilitou a parceria público-privada (PPP) de ação conjunta entre os recursos dos governos e os empresariais. A PPP permitiu, a partir de 2005, diversas ações entre a Prefeitura do Rio com grandes empresas, visto na revitalização da Zona Portuária (Porto Maravilha) no

governo de Eduardo Paes. Antes de 2005 é possível olhar no Conselho da Cidade (o mesmo que orienta os PE) a natureza de seus representantes, ou seja, se o mercado tem alguma representação nos processos decisórios da Cidade. Mas antes, olhemos para o perfil econômico da Cidade.

No mercado internacional, o Rio é a cidade com o 30º maior Produto Interno Bruto (PIB) do planeta e o segundo maior PIB no Brasil segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para as Cidades (IBGE Cidades, 2016)⁴⁴. O PIB da capital fluminense é originário da seguinte proporção (IBGE Cidades, 2016): 65,52% em serviços; 23,38% em impostos; 11,06% em indústria; e 0,3% em agronegócio. Longe de ser uma cidade que se sustente pelo agronegócio, a Cidade do Rio tem, no faturamento de Serviços, boa parte de sua arrecadação de impostos. Tanto em Serviços como na Indústria, a maior parte de produção atende ao consumo da própria Cidade, Estado e mercado nacional. Contudo, nas duas áreas é possível encontrar diversas sedes administrativas de grandes empresas ligadas ao mercado internacional – e por isso muitas acabam sendo classificadas como em natureza de serviços, ainda que controlem indústrias fora da Cidade.

O Rio se coloca como o segundo maior polo industrial do Brasil, devido principalmente ao setor energético (refinarias de petróleo, petroquímicas e gás-químicas), seguido pelas indústrias naval, metalúrgica, têxtil, gráfica, editorial, farmacêutica, de bebidas, cimenteira e moveleira. Desse setor energético estão sediadas as duas maiores empresas brasileiras: a Petrobras e a Companhia Vale do Rio Doce (Vale). No entanto, as últimas décadas atestaram uma nítida transformação em seu perfil econômico, que vem adquirindo, cada vez mais, matizes de um grande polo nacional de serviços e negócios, assim como já ocorrem em outras cidades apontadas por Saskia Sassen (2010).

Mesmo que não seja produtora (exploração do petróleo ou gás em seu território), a Cidade do Rio ganha por ter acesso a esse mercado. No setor de petróleo, além da Petrobrás, figuram mais de 700 empresas, dentre as quais as maiores do país e do mundo (Shell, Esso, Ipiranga, Chevron Texaco, El Paso e Repsol YPF), que mantêm centros de pesquisa espalhados por todo o Estado,

⁴⁴ O PIB da Cidade do Rio alcançou R\$ 118.979.752.000 em 2005, equivalente a 5,54% do total nacional. Fonte: IBGE Cidades. Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 03/04/2016.

incluindo no campus do fundão da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Juntas, essas empresas produzem mais de 4/5 do petróleo e dos combustíveis distribuídos nos postos de serviço do território nacional (Fonte: Instituto Nacional de Altos Estudos - INAE, 2016), o que coloca a Cidade do Rio no centro de uma grande dinâmica financeira. Contudo, o controle maior desse setor fica nas mãos do Governo do Estado do Rio de Janeiro que monitora a produção de petróleo e gás através do Centro de Informações de Petróleo e Gás Natural (CIPEG). Algumas empresas do setor que se destacam em faturamento são: GE Oil & Gas; Supergasbras; Rexam BCSA; Companhia Distribuidora de Gás do Rio de Janeiro (CEG); Refinaria de Manguinhos; Grupo Unipar; American Gas Association (AGA); e Riopol.

Além da Companhia Vale do Rio Doce (Vale), outras indústrias de mineração e siderúrgicas também exercem papel de destaque no Rio, onde encontra-se a Secretaria Executiva do Instituto Brasileiro de Siderurgia (SEIBS). Empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN, maior siderúrgica da América Latina), BHP Billiton, MBR, Valesul, Galvasud e Alcicla têm suas matrizes nas dependências do município. No setor energético destacam-se (INAE, 2016): Eletrobrás (maior companhia latino-americana do setor de energia elétrica); Furnas Centrais Elétricas; Eletronuclear; Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL); Indústrias Nucleares do Brasil (INB); Light; Endesa; e o Escritório-Central da Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

Além das grandes empresas nacionais e internacionais do setor energético e recursos naturais, a Cidade conta ainda com importantes empresas do entretenimento e das telecomunicações, como as Organizações Globo (maior grupo de mídia e comunicações da América Latina), composta pela Rede Globo, Globosat, Sistema Globo de Rádio, Jornal O Globo, Editora Globo, Som Livre, Globo.com, G1 Notícias, Globo Filmes e acionista da Net (maior empresa multisserviços via cabo da América Latina), bem como mantenedora da Fundação Roberto Marinho (INAE, 2016). Outras empresas importantes do setor de telecomunicações na Cidade são: Oi; TIM; Embratel; Intelig; e Star One (maior empresa de gerenciamento de satélites da América Latina).

Grande número de importantes empresas estatais, fundações públicas e autarquias federais também possuem suas sedes na Cidade, como: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); a Eletrobrás; a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-Rio); o Inmetro; o Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI); a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); o Escritório-Central da Agência Nacional do Petróleo (ANP); escritórios da Confederação Nacional do Comércio; a Academia Brasileira de Ciências (ABC); e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). BNDES, Pactual, Clássico, Brascan (Fundação Brookfield, pioneiros em fundos imobiliários no Brasil), Opportunity, Prosper e Modal estão entre os bancos com matriz instalada na cidade.

Em vários setores da economia, podem-se elencar as matrizes de grupos empresariais como: Rio de Janeiro Refrescos (Empresa do Grupo Andina, no país desde 1942, e uma das quatro maiores operações da The Coca-Cola Company); Michelin; PSA Peugeot Citroën; Transpetro; MRS Logística S.A.; Profarma; Amil; Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A; Lafarge Brasil (empresa francesa de cimento, a segunda maior do mundo); Contax (prestadora de serviços de comunicação para as grandes empresas); Souza Cruz (British American Tobacco); Previ; Grupo SulAmérica; Instituto de Resseguros do Brasil; Ponto Frio; Lojas Americanas (incluindo empresas por ela controladas: Blockbuster Brasil; Americanas.com; e Submarino.com); Benafer (maior estoque de aço nacional); Bob's; Artplan (Comunicação Comercial, como Niely Gold, Etna e Amanco); Losango; Grupo Queiroz Galvão; Delta Construções; Carioca Christiani Nielsen Engenharia; Construtora Norberto Odebrecht (que se divide entre Salvador, Rio e São Paulo); e, também, a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE).

Segundo dados da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ, 2016), dos cerca de 250 laboratórios existentes no país, 80 operam no Estado do Rio, sendo a maioria na capital, dando destaque para: Schering-Plough; GlaxoSmithKline; Sanofi-Aventis; Roche; Arrow; Barrenne; Casa Granado; Darrow Laboratórios; Gross; Baxter; Mantecorp Indústria Química e Farmacêutica; Merck; Musa; Daudt; Lundbeck; Mayne; Mappel; Laboratório B.

Brown; e Cellofarm. No bairro de Manguinhos (Zona Norte da Cidade), o Instituto de Tecnologia de Fármacos (Farmanguinhos), ligado à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), é o principal centro de desenvolvimento de antirretrovirais e maior laboratório oficial do Brasil (Farmanguinhos, Fiocruz, Ministério da Saúde, 2016). A empresa Ceras Johnson, fabricante de inúmeros produtos de limpeza e desinfetantes (Pato, Raid inseticida, Baygon, Glade, Brilho e outros), também tem sede na Zona Oeste da Cidade e contribui para o mercado local e nacional.

A Cidade do Rio aglutina os principais Centros de Produção da TV Brasileira: o Projac da Rede Globo, o RecNov da Rede Record e o Polo de Cinema de Jacarepaguá, os quais são responsáveis pela geração de cerca de 10 mil empregos diretos e 30 mil indiretos. Em 2006, 65% da produção do cinema nacional foram realizadas exclusivamente por produtoras sediadas na cidade (que abriga cerca de 80% do total de empresas existentes no ramo, inclusive de estúdios de dublagem, como a Delart, maior empresa de tradução e dublagem do país), captando R\$ 91 milhões em recursos federais através da Lei Rouanet, Lei de Produção Audiovisual e Artigo 39 da MP 2228-1 (INAE, 2016). Das últimas vinte maiores bilheterias do cinema brasileiro, dezenove títulos pertencem a produtoras cariocas (Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro – Polos Econômicos, 2016). Como resposta, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), organismo regulador do governo federal instituído com objetivo de fomentar e fiscalizar as indústrias cinematográficas e videofonográficas, mantém seu escritório-central na Cidade, evitando a transferência para Brasília. Outra resposta foi durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que escolheu a Cidade para centralizar a rede da TV Brasil, emissora estatal resultante da fusão entre a Radiobrás, de Brasília, e a carioca Rede Brasil (TVE Brasil).

A indústria fonográfica encontra-se presente por grandes empresas como: EMI; Universal Music; Sony BMG; Warner Music; e Som Livre. No caso do parque editorial e gráfico estão as sedes do Grupo Editorial Record (Record, Livraria José Olympio Editora, Bertrand Brasil, Civilização Brasileira, Difel, Nova Era, Rosa dos Tempos, Best Seller), Editora Campus (maior editora do Brasil em publicações de livros profissionais, acadêmicos, culturais e não-ficção), Rocco, Nova Fronteira, Ediouro Publicações, Objetiva, Sextante, Jorge

Zahar, Imago, Topbooks, Vieira e Lent, Ibis Libris e o Sindicato Nacional dos Editores de Livros.

No campo da informática e tecnologia, o Rio concentra atividades de produção e exportação de *software* do Estado, o qual é tido como referência internacional na área, abarcando aproximadamente 40% da produção nacional (INAE, 2016). A Cidade do Rio se encontra no único Estado brasileiro com operações internacionais estruturadas no setor de *softwares*, incluindo o desenvolvimento de *softwares* utilizados pela General Electric na manutenção de turbinas (INAE, 2016). Na área de tecnologia da informação e, em especial, no que diz respeito à exportação de softwares, o Governo do Estado do Rio de Janeiro vem encetando políticas públicas de incentivo às principais empresas que atuam na área, como: Xerox do Brasil; Chemtech (líder brasileira no fornecimento de soluções de otimização para as indústrias de processos atuante em diversos países, como Alemanha, Estados Unidos, Rússia, Japão, Cingapura, Tailândia, Arábia Saudita, França, África do Sul, Canadá, Espanha); Unisys Brasil; e Datamec.

Os maiores estaleiros e os principais grupos nacionais e internacionais do setor naval também se encontram na cidade – reflexo dos programas de revitalização e concessão de incentivos fiscais no Estado, que detém cerca de 90% da indústria naval brasileira (INAE, 2016; Sinaval, 2016). Atualmente a Região Metropolitana é contemplada por dezenove estaleiros que geram cerca de vinte e cinco mil empregos diretos (Sindicato Naval - Sinaval, 2016), como a Companhia Libra de Navegação e Docenave, que também atua em rotas comerciais e logísticas de mercado marítimo a partir da Cidade.

Mas é no Setor de Serviços que a Cidade, desde os anos 1980, vem crescendo e garantindo a maior parte do seu PIB. Em 1963 foi inaugurado o primeiro shopping center do Brasil, no Méier (Zona Norte). Hoje a Cidade contabiliza trinta e um estabelecimentos na categoria shopping center (segundo lugar no ranking nacional) – o correspondente a 8,4% do total nacional, segundo levantamento recente da Associação Brasileira de Shopping Centers (Abrasce, 2016). Em conjunto com o consumo varejo está o turismo. O turismo atrai 40% de todos os estrangeiros que visitam o Brasil (INABE, 2016).

Como sede de diversas empresas transnacionais, especialmente as do setor de recursos naturais e energéticos, bem como de produtoras nacionais de

comunicações e entretenimento, o perfil da Cidade tende a responder, de forma mais sensível, às dinâmicas desses segmentos de mercado. O Setor de Serviços é o maior participante do PIB da Cidade, mas se fragmenta em diversas áreas, como alimentação, entretenimento, terceirizações, comércio varejo, hotelaria e turismo. Porém, uma parte significativa do Setor de Serviços ganha com os grandes eventos, como já mencionado nas falas dos gestores locais (Capítulos 3 e 4) e também do Governo Federal. Os grandes eventos, como mostram os Cadernos de Viagem do Ministério do Turismo, movimentam o Setor de Serviços da Cidade.

No caso do Setor Industrial, o comércio externo da Cidade acontece, sobretudo, por seu Porto. Contudo, boa parte do Setor Industrial está apenas representada como de Serviços, visto que as indústrias nem sempre estão na Cidade do Rio, mas apenas suas sedes administrativas e financeiras. Dessa forma, muitas das grandes empresas sediadas na Cidade apenas administram os negócios e as relações comerciais de investimento – e não necessariamente se produz e exportam produtos da própria Cidade.

Olhando para as principais empresas e seus setores econômicos é possível defender que a Cidade do Rio de Janeiro se coloca internacionalmente como palco de fluxos de gestão industrial, de negócios e de serviços. Ao olhar para a globalização tratada por Saskia Sassen (2010), a Cidade do Rio, assim como tantas outras, estaria em processo de adaptação às dinâmicas e especulações do capital financeiro internacional, especialmente nos setores de recursos naturais, energéticos e nas telecomunicações. No Setor de Serviços, além das redes hoteleiras, comércio e turismo, encontram-se, ainda, os bancos, construtoras e seguradoras – e esses grupos sempre estiveram bem representados no Conselho da Cidade.

No Conselho da Cidade, órgão consultivo de participação da sociedade sobre a elaboração e aplicação dos PE pela Prefeitura, é possível identificar empresários dos diversos setores e segmentos econômicos na Cidade. Desde sua criação, em 1993, o Conselho da Cidade se coloca como um organismo consultivo às linhas estratégicas da Cidade, materializadas em seus Planos Estratégicos (PE). Segundo a Prefeitura⁴⁵:

⁴⁵ Conselho da Cidade, 2016. Disponível em <<http://www.conselhodacidade.com/>>. Acesso em 05/10/2016.

O Conselho da Cidade do Rio de Janeiro é um fórum consultivo para auxiliar a revisão e o acompanhamento do Plano Estratégico da Prefeitura. Este Conselho é composto por cidadãos de destacada posição na Sociedade, seja por seu conhecimento das questões de nosso município, seja por sua contribuição pessoal ou profissional para a evolução de nossa cidade.

Por exemplo, no atual Conselho (2012-2016) é possível identificar 217 conselheiros⁴⁶ dos quais, ao menos, 47 são grandes empresários ou ocupam cargos decisórios no capital privado de suas empresas. Isso representa uma porcentagem de aproximadamente 22% dos conselheiros. Mas essa porcentagem não engloba todos, visto que, além desses grandes empresários, existem, ainda, os advogados sócios em firmas de advocacia e empresários de médio e pequeno porte, como designers e lojistas. Os grandes empresários formam a maior parte homogênea do grupo do Conselho da Cidade, representando grandes empresas nacionais e internacionais. Esse grupo é seguido pelos urbanistas, economistas, advogados e pequenos e médios empresários. Depois destes estão acadêmicos, esportistas, profissionais da saúde, artistas e políticos (as personalidades da Cidade).



Figuras 72 e 73: reunião do Conselho da Cidade em 2014. Fonte: <http://www.conselhodacidade.com/>.

O Conselho da Cidade não é formado por desconhecidos. Pode-se afirmar que os 217 conselheiros mantêm destaque em alguma área relevante para a Cidade, como empresarial, jurídica, política, artística, urbanismo, educação ou saúde. Mas é evidente que, em sua maioria, o Conselho da Cidade é formado por empresários ou profissionais com vínculo com o segundo

⁴⁶ O nome de todos os 217 conselheiros estão disponíveis na página oficial do Conselho da Cidade <<http://www.conselhodacidade.com/>>. Acesso em 12/08/2016.

setor (interesse privado). Alguns desses empresários entram como representantes de associações e coletivos de setores comerciais e industriais, como ACRJ e FIRJAN, mas não deixam de ser empresários vinculados a determinadas empresas. A relação desses empresários com as ações da Cidade, contudo, segue outro processo. Segundo Carlos Vainer, o Conselho da Cidade é meramente figurativo, visto que não existem deliberações e discussões coletivas constantes, mas sim apenas encontros esporádicos divididos em grupos de trabalhos definidos pela própria Prefeitura. Dessa forma, seus conselheiros pouco participam no conteúdo dos PE, apenas legitimam em sua participação.

Pode-se observar que a estrutura do Conselho da Cidade possui três órgãos principais: o Conselho Diretor; o Comitê Executivo; e os Conselheiros (ou Assembleia de Conselheiros). A partir de decisões da Prefeitura, forma-se o Conselho da Cidade. Em 1993, Jordi Borja foi o primeiro Diretor Executivo do Conselho da Cidade, responsável pelos processos e dinâmicas internos do Conselho que levou à criação do Plano Estratégico daquele ano. De modo geral é possível identificar que é o Comitê Executivo o órgão mais importante, visto que ele é quem faz a intermediação entre o Conselho Diretor e os Conselheiros, bem como produz o conteúdo a ser apresentado e debatido por ambos. A seguir apresenta-se o fluxograma (Figura 74) do Conselho da Cidade na Elaboração do Plano Estratégico, com base nas tomadas de decisões desde 1993:

FLUXOGRAMA DO CONSELHO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

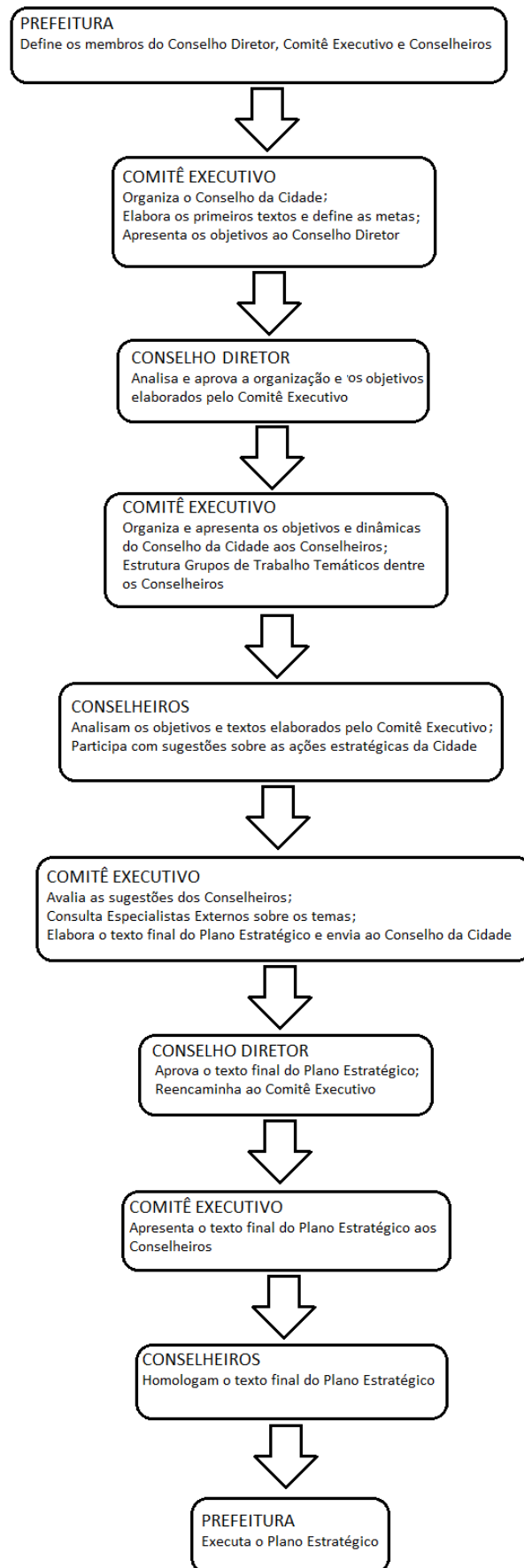


FIGURA 74: Fluxograma do Conselho da Cidade do Rio de Janeiro. FONTE: Elaboração própria do autor, 2016.

Segundo o professor Carlos Vainer, da Universidade Federal do Rio de Janeiro e que também fez parte do Conselho da Cidade em seu início, a participação da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e da Federação das Indústrias (FIRJAN), juntamente com as orientações do Grupo Barcelona no primeiro PE da Cidade, foi determinante nos resultados estratégicos da Cidade. Essas duas instituições, ACRJ e FIRJAN, tiveram um peso muito maior do que todos os outros conselheiros. Vainer (2001) coloca o pensamento estratégico da Cidade como uma elaboração neoliberal, encabeçada pelo Prefeito César Maia em seu primeiro governo e com apoio da classe empresarial local por meio dessas duas instituições. Alguns economistas de viés mais neoliberal da época, como Maria Silvia Bastos Marques (que hoje é conselheira) também colaboraram na gestão municipal para a criação e aplicação do primeiro PE da Cidade. Sobre a criação do primeiro Conselho da Cidade e sua capacidade decisória e de representação social, Vainer narra (2001, p. 108):

Hino Nacional e, logo a seguir, o coral que entoia “Cidade Maravilhosa”. Discursam o presidente da ACRJ e o presidente da FIRJAN. Aplausos. É a vez do secretário municipal do urbanismo Luiz Paulo Conde. Aplausos. Eles nos falam da viabilidade da cidade e da importância dos cidadãos se unirem para recuperar a cidade. Dizem do vanguardismo e pioneirismo da cidade, que será a primeira, no Hemisfério Sul, a ter um plano estratégico. É a vez do Dr. Jordi Borja, presidente da empresa consultora Technologies Urbanas Barcelona S.A.: retórica erudita de um acadêmico calejado, entremeada de elogios às potencialidades da cidade e ao espírito criativo de seu povo – Barcelona também é aqui. O diretor-executivo do PE traça um quadro de ascensão e declínio do Rio de Janeiro, para concluir ressaltando suas vantagens comparativas nesta era de competição e globalização. O prefeito toma a palavra para, de forma solene, instalar o Conselho da Cidade.

Essa experiência inicial, narrada por Carlos Vainer, parte de um posicionamento pessoal do acadêmico. Mas a sequência em que os discursos são tomados – ACRJ, FIRJAN, Secretário do Urbanismo, Grupo Barcelona e o Prefeito – pode ser um dado simbólico da gestão do PE na Cidade. Mercado, política e modelos estratégicos externos formaram as bases do diálogo em que os demais conselheiros teriam que escutar e responder às demandas e orientações gerais. Um fator mais complexo ainda nessa relação entre mercado, política e modelos externos está a própria constituição do Conselho da Cidade. Por mais que tenha indivíduos de diversas áreas, a escolha dos

nomes é feita pela própria Prefeitura. Sua criação é uma orientação do Grupo Barcelona, mas em pouco se relaciona com processos democráticos de decisão e sim uma tentativa de encontrar especialistas em áreas, como cultura, mercado, urbanismo e artes. Sobre o Conselho da Cidade em que participou, Vainer (2001, p. 110) diz:

À primeira vista, temos aí uma razoável, embora não proporcional, representação do espectro social e cultural da Cidade. Os critérios, no entanto, não são nada claros: há indivíduos (personalidades), empresas, entidades representativas lado a lado. Mas, ao final, é o que ficará evidente, isso não é muito importante: a função do Conselho da Cidade é meramente simbólica. O Conselho somente se reunirá para homologar documentos preparados pelo Comitê Executivo e previamente aprovados pelo Conselho Diretor. Os conselheiros não interferem nem na composição do Conselho Diretor, nem nas orientações e escolhas do Comitê Executivo. O Conselho não constitui, de fato, um organismo coletivo, mesmo porque, como esclareceu o Diretor Executivo em um debate público no qual foi interpelado acerca dos procedimentos e da falta de democracia no processo, seria “impossível administrar o debate num coletivo tão heterogêneo”. Com essa preocupação estritamente operacional, decidiu-se que a tarefa administrativa de discutir e deliberar deveria ficar a cargo de coletivos mais homogêneos: o Comitê Executivo e o Conselho Diretor.

Dessa forma, a maior parte dos conselheiros estaria ali apenas para legitimarem o processo como um ato democrático e representativo dos interesses da Cidade. Sobre a ação do Comitê Executivo e o Conselho Diretor desse primeiro PE, Vainer (2001, p. 111) ainda lembra que, além dos conselheiros presentes, esses dois grupos de gestão do Conselho da Cidade ainda foram ouvir especialistas externos que não participavam da deliberação nos encontros do Conselho da Cidade. Outro dado importante é que, toda a estrutura de gestão do Conselho da Cidade e suas deliberações seguiram as regras e orientações do Grupo Barcelona, representado por Jordi Borja:

O Comitê Executivo estruturou Grupos de Trabalhos, eles também compostos a seu arbítrio. Acadêmicos, funcionários governamentais e empresários trabalharam para estabelecer o Diagnóstico que orientará as Linhas Estratégicas. Foi também contratada uma empresa consultora que, em vários momentos, subcontratou consultores individuais. Todos os grupos tiveram que trabalhar seguindo uma metodologia precisa, seguindo a orientação catalã: identificar tendências; pontos fortes; e pontos fracos. [...] foram alinhados nada menos de 268 tendências, 180 pontos fortes e 193 pontos fracos. Os Conselheiros receberam tal documento com a orientação de encaminharem suas sugestões de emendas no prazo de 20 dias, sendo “o silêncio sobre qualquer dos itens interpretado como aprovação do texto proposto”.

[...] Em seguida, “as 328 ações estratégicas foram agrupadas em sete programas, 23 objetivos e 94 ações”. Os conselheiros foram convidados a apontar, com notas de 1 a 5, “aquelas que consideravam prioritárias”. E, uma vez mais, após o trabalho de sistematização do Comitê Executivo e aprovação do Conselho Diretor, o Conselho da Cidade foi convocado, a 11 de setembro, para homologar o documento final. Unificada e confortada pelo consenso, a cidade estabeleceu, através da admirável unanimidade homologatória de seus conselheiros, o Primeiro Plano Estratégico do Hemisfério Sul. Viva a Associação Comercial e a Federação das Indústrias que tomaram tão entusiasmadamente a iniciativa de recuperar a cidade! Viva o empresariado consciente, que assume sua responsabilidade social! Viva o Prefeito! Viva o candidato à sucessão do Prefeito! Viva a parceria público-privada! Viva Barcelona! E viva ao Rio de Janeiro, que continua lindo!

Talvez o olhar crítico de Vainer (2001) sobre o funcionamento do Conselho da Cidade tenha resultado em uma análise na qual a participação dos conselheiros apenas se encaixou nos pontos genéricos dados pelo Comitê Executivo do PE da Prefeitura, sem grandes contribuições. Porém, as linhas estratégicas continuaram sendo produzidas ao longo dos novos PE, sempre com a participação dos conselheiros. A escolha de determinados grupos e setores com maior presença em detrimento de outros é um bom sinal de aproximação entre a intenção decisória e a aceitação ou orientação de nichos de especialistas do mercado.

Grandes empresas empreiteiras, como a Delta, OAS e a Odebrecht não possuem, nas investigações feitas durante a presente pesquisa, conselheiros ligados diretamente a elas no Conselho da Cidade. Contudo, o diplomata Raul Fernando Belford Roxo, que por um período foi consultor da Odebrecht, em 1997, para assuntos internacionais (CPDOC; FGV, 2016)⁴⁷, assumiu a coordenação da CRI de 2005 a 2008. Tanto a prosopografia como os estudos de redes, nesse caso, muito provavelmente levariam ao resultado de que essa relação (Odebrecht e CRI), por meio do diplomata Raul Fernando Belford Roxo, leve a deduzir – ainda que sem dados suficientes – que o Conselho da Cidade e a própria CRI mantiveram relações indiretas com a empreiteira.

Por mais que seja questionável o processo de elaboração dos PE, os diversos setores do mercado estão ali presentes por meio de representantes da ACRJ e FIRJAN, bem como de outros empresários. Existe, portanto, uma

⁴⁷ Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ribeiro-raul-fernando-belford-roxo>>> Acesso em 12/10/2016.

relação entre o processo decisório e os interesses de mercado – ainda que seja difícil de identificar uma relação mais objetiva entre a Prefeitura e as empresas nos processos deliberativos. O Conselho não é um organismo legislativo e nem representa democraticamente a sociedade e, por isso, existe um olhar mais crítico, como de Carlos Vainer (2001). Contudo, sua participação, em todos os PE desde 1993, é definida pelo próprio Poder Executivo Municipal, bem como os textos finais apresentados para aprovação passam pelos conselheiros. Com maior ou menor grau de participação, o resultado final é de que há participação desses indivíduos nas orientações estratégicas da Prefeitura.

As linhas estratégicas, que sustentarão as ações da Prefeitura em suas políticas públicas, representam em seus objetivos a preocupação com o desenvolvimento, o setor privado e com a economia da Cidade. Todos os PE (apresentados no capítulo 3) reconheciam a Cidade do Rio em meio ao processo de globalização econômica, em que os setores produtivos da Cidade precisariam estar preparados para essas novas dinâmicas – assim como a própria Cidade. O comércio e a indústria mantiveram papel crucial em todos os PE por meio de suas representantes (ACRJ e FIRJAN) e por empresários representando seus setores mais específicos de interesses. Se há um diálogo entre os conselheiros e o texto final dos PE, pode-se afirmar que o mercado esteve presente nos processos burocráticos das estratégias de governo municipal sobre os PE. Isso fica claro a partir do momento que a gestão do Conselho da Cidade era intercedida pela ACRJ e pela FIRJAN.

A presença dos coordenadores da CRI e outros funcionários no Conselho da Cidade também podem indicar que existia, ao menos, conselheiros envolvidos diretamente com a CRI e com as relações internacionais na formulação dos PE. É difícil identificar empresas nos processos decisórios de forma mais participativa do que pelo Conselho da Cidade. O Conselho da Cidade é o canal oficial desse contato entre empresas e a Prefeitura, especialmente ao opinar e deliberar sobre os processos decisórios de todos os PE a partir de 1993.

É possível ver, ainda nesse âmbito decisório institucional que o pensamento em gerir a Cidade de forma neoliberal e competitiva ao mercado externo, por exemplo, não desapareceu nos governos seguintes ao de César

Maia. Os principais articuladores do pensamento estratégico da Cidade dos anos 1990 ainda continuam no Conselho da Cidade. No presente mandato de Eduardo Paes é possível identificar, por exemplo, Maria Silvia Bastos Marques (ex-secretária municipal da fazenda do Rio) e o Marquês de Salamanca (Olavo Egydio Monteiro de Carvalho) que, ligado à ACRJ, produziu conteúdo sobre os benefícios na infraestrutura da Cidade como receptora e como legado em sua candidatura à Olimpíada de 2016.

Quando a maioria dos conselheiros tem uma relação profissional direta com empresas ligadas à arquitetura, urbanismo e engenharia civil, bem como com empresas de serviços e eventos, pode-se deduzir que exista uma relação próxima entre mercado e política. É a própria Prefeitura que os escolheu para tais cargos participativos sobre a definição das metas estratégicas ao desenvolvimento da Cidade. Temas como saúde, cultura, infraestrutura, comércio, inserção internacional e imagem da Cidade aparecem em todos os PE e se justificam, em parte, pela presença desses conselheiros.

Além dos diversos conselheiros envolvidos na estratégia comercial da Cidade e na atração e realização dos grandes eventos internacionais (como os esportivos), outras empresas se envolvem nas ações práticas da Cidade. Na busca por visibilidade como estratégia internacional é possível, após 2004, (PPP) identificar as empresas que passam a remodelar a Cidade sob orientação da Prefeitura. Um bom exemplo é a ação Porto Maravilha. A revitalização da Zona Portuária surge pontualmente desde o final dos anos 1980, mas apenas no segundo governo César Maia, nos anos 2000, é que grandes intervenções passam a acontecer.

Sobre a região já ocorriam algumas iniciativas pontuais durante o segundo governo César Maia, como a Cidade do Samba e as tentativas de construir o Museu Guggenheim na Praça Mauá. Entretanto, no governo de Eduardo Paes, os projetos de recuperação da região central ganharam aporte político dos governos estadual e federal, bem como legitimidade de grandes intervenções junto à população por ser um legado social da Olimpíada (Plano de Legado Urbano e Ambiental da Cidade do Rio de Janeiro, 2016, p. 7).

O Porto Maravilha é um projeto dos dois últimos governos municipais do Rio que busca mobilizar uma série de setores público e privado para recuperar diversos bairros no entorno do Porto do Rio. Dentre suas medidas estão a

alteração do Plano Diretor sobre construção na região, o financiamento para a venda de terrenos e a criação de uma concessionária de gestão de serviços públicos e privados, tendo sido criada a Concessionária Porto Novo (CPN). A CPN, além do apoio dos governos municipal e federal, é formada pelo capital privado de, ao menos, três investidoras: Odebrecht Infraestrutura; Grupo OAS; e Carioca Engenharia.

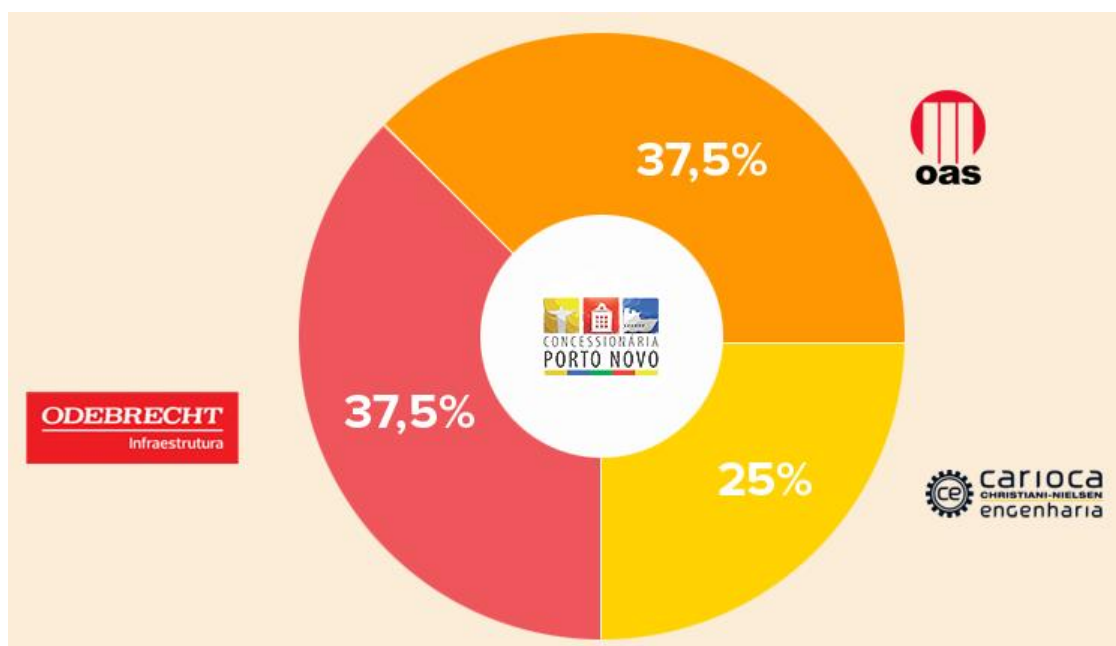


Figura 75: Estrutura acionária da Concessionária Porto Novo, 2016. Fonte: Porto Novo, disponível em <<<http://www.portonovosa.com/pt-br/estrutura-acionaria>>>. Acesso em 23/08/2016.

O Porto Maravilha, contudo, também só foi possível por meio de alterações jurídicas municipais. O Porto Maravilha se deu após a criação da Operação Urbana Consorciada (OUC) no Rio que une o interesse de revitalização de uma região da Cidade somada à estratégia de adaptação ao capital local e internacional. Sobre essa dinâmica de adaptação do espaço Saskia Sassen (2010) e Fernanda Sánchez (2001) já mencionaram a relação das cidades com o capital internacional e a necessidade de os governos locais em competirem com os demais governos para tornarem suas cidades mais atrativas. Mais especificamente, sobre a OUC do Rio, Isabel Cardoso (2013, p. 71-72) destaca:

A Operação Urbana Consorciada (OUC) da Região do Porto do Rio de Janeiro tem seu território delimitado pela Área de Especial

Interesse Urbanístico (AEIU) que abrange a totalidade dos bairros da Saúde, Gamboa e Santo Cristo e parte dos bairros do Centro, São Cristóvão e Cidade Nova. A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio (CDURP), criada pela Lei Complementar nº102/2009, tem a responsabilidade de promover todo o desenvolvimento urbano da AEIU do Porto do Rio; coordenar, viabilizar ou executar ações de concessão e parcerias; gerir ativos patrimoniais, dentre outras funções. Tal operação urbana, com um prazo máximo de realização de trinta anos e custo estimado em oito bilhões de reais, conforme Prospecto de Registro da OUC na Comissão de Valores Mobiliários do Rio de Janeiro, pretende seguir o exemplo internacional de outras “cidades globais” que trilharam o caminho das políticas de empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005) e reestruturaram suas antigas zonas portuárias vocacionando-as para a cadeia produtiva do turismo e do lazer, com claros conteúdos de gentrificação/aburguesamento da dinâmica população / moradia / território e consequente segregação social (VILLAÇA, 2009). Assim, tal política urbana pretende ser um plano integrado de intervenção que contempla a alteração de usos, parâmetros, edifícios, novos sistemas viários e de transporte público além de um plano urbano e paisagístico que transformará a região num local atraente para moradia e trabalho. Este é o intuito das intervenções: transformar a região da zona portuária numa área dinâmica que seja uma nova referência de planejamento urbano para a cidade. Pretende-se seguir o exemplo de cidades ao redor do mundo como Buenos Aires, Nova Iorque, Baltimore e Roterdã, entre outras, que ao recuperarem suas áreas portuárias degradadas, dinamizaram suas economias e ganharam mais um ponto de interesse turístico. Assim, ganharão também as áreas em seu entorno, para onde esta renovação se irradiará através de melhorias da ambiência local e dos fluxos da cidade, além de todos aqueles que usam a região de alguma forma. (Isabel da Costa Cardoso, O Social em Questão - Ano XVI - nº 29 – 2013, p. 69-100).

Sobre os processos de coordenação financeira dos dois capitais, Isabel Cardoso (2013, p. 75) consegue sintetizar o processo:

A segunda fase da Operação Urbana Consorciada (OUC), licitada para formação de uma Parceria Público-Privada através da modalidade de concessão administrativa, está sob a responsabilidade do consórcio vencedor chamado Porto Novo, composto pelas empresas: Construtora OAS Ltda., Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A. Essa etapa da OUC do Porto do Rio conta com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) aportados pela Caixa Econômica Federal (CEF). O anúncio da entrada de tais recursos, a partir de meados de 2010, significou a mudança da “modelagem financeira” do fundo de investimento imobiliário inicialmente pensado para a OUC, passando o mesmo a possuir apenas dois cotistas: o FGTS, o que significa dizer a CEF enquanto agente operador do fundo, e a própria Companhia de Desenvolvimento Urbano do Porto (CDURP). Contudo, em dezembro de 2010, a Prefeitura do Rio de Janeiro assinou contrato com o Governo Federal, através da CEF, para transferência de um montante final de recursos na ordem de R\$7,6 bilhões para as obras e serviços da segunda fase da OUC que viabilizaram o edital de licitação pública nº 001/2010 para implantação da Parceria Público-Privada. O contrato possui a vigência pelo prazo

de 15 anos, sendo prevista a possibilidade de prorrogação por mais 15 anos.

A prorrogação aconteceu em 2015 e o Porto Novo permanecerá até 2030 sob o comando dos serviços públicos na região, como conservação e manutenção urbana, operação viária, limpeza pública e paisagismo em todos os bairros do projeto Porto Maravilha (Serviços, Porto Novo, 2016).

A Odebrecht também está relacionada com outras obras estratégicas na Cidade. A reforma do Maracanã para a Copa do Mundo de 2014 foi executada pelas empreiteiras Odebrecht, Andrade Gutierrez e Delta. Já a Vila Olímpica dos Atletas da Olimpíada de 2016 seguiu os moldes da revitalização da região Leste de Londres, em 2012, e com uma área à beira-mar no Leste de Barcelona, em 1992. Vila dos Atletas no Rio foi pensada para abrir um novo terreno para desenvolvimento imobiliário na Zona Oeste da Cidade, expandindo o espaço de investimentos para a já valorizada Barra da Tijuca. A responsabilidade pelo projeto da Vila dos Atletas, que custou estimados R\$ 2,9 bilhões, é da Odebrecht e da Carvalho Hosken, empresa fundada em 1951 e administrada até hoje por Carlos Fernando Carvalho. Depois da Olimpíada, a Vila dos Atletas vai passar a fazer parte de bairro planejado chamado Ilha Pura – do qual ela deve representar apenas um terço do espaço.

O mercado imobiliário, um dos mercados que alimentam o mercado de cidades, segundo Fernanda Sánchez (2001), demonstra clara relação entre as empresas, esse mercado e as ações da Prefeitura. Seja no Porto Maravilha, com o financiamento imobiliário para expansão (onde a Odebrecht está construindo uma de suas sedes), seja na Zona Oeste da Cidade, com a Vila dos Atletas, a especulação imobiliária atende aos investimentos dessas empresas e também da Prefeitura. “Após os Jogos, uma nova campanha de marketing será realizada para as outras unidades.” O valor geral de vendas do empreendimento é de R\$ 4,5 bilhões. “A única vantagem que ganhei é a certeza que a Vila será um negócio muito lucrativo”, disse Carvalho em entrevista ao jornal britânico *The Guardian*. Dessa forma, as ações dos grandes eventos à visibilidade da Cidade possibilita maior flexibilidade para alterar planos diretores e apoiar o mercado imobiliário em sua expansão e verticalização.

A construção do Museu do Amanhã, âncora do projeto de revitalização da Região Portuária do Rio de Janeiro – cujas obras são lideradas pela Odebrecht Infraestrutura – também contam com apoio da Fundação Roberto Marinho. Apesar de uma organização do terceiro setor, é clara a relação direta que mantém com a sua mantenedora principal: as Empresas Globo. O Secretário Geral da Fundação Roberto Marinho, Hugo Barreto, que também é conselheiro no Conselho da Cidade, é o diretor geral do projeto do Museu do Amanhã. O Museu “é uma iniciativa da Prefeitura do Rio e da Fundação Roberto Marinho, instituição ligada ao Grupo Globo, em parceria com o banco Santander”⁴⁸. O Museu do Amanhã, assinado por Calatrava, é administrado pela Prefeitura e pela Fundação Roberto Marinho. Dessa forma, o mercado do entretenimento também se faz presente nas estratégias da Cidade que, além de diversos marcos municipais, se associa a empresas e suas organizações, tanto institucionalmente nos processos decisórios (Conselho da Cidade), como na gestão de suas obras.

Alguns dos atuais conselheiros, como a diretora sênior Nina Lualdi da CISCO, podem também fortalecer a ideia de relação entre decisão e ação. O conceito de cidades inteligentes⁴⁹, por exemplo, fez com que a Cidade do Rio investisse na criação do Centro de Operação Rio (COR). O COR funciona hoje com auxílio de câmeras e informações digitais suportados pela CISCO e pela IBM, bem como recebeu orientação e apoio do Banco Mundial para a sua realização. O COR, ainda que não seja uma medida internacional, faz parte de um conceito internacionalmente defendido pelo Banco Mundial para as cidades. Ao final, as ações do COR permitem maior controle e segurança das áreas vigiadas, bem como agilidade nas informações sobre trânsito e outros mecanismos administrativos da Cidade. Com isso, diversos setores do mercado também são beneficiados.

Seguindo as orientações de Fernanda Sánchez, ao menos esses três mercados – imobiliário, turismo e entretenimento – são almejados e

⁴⁸ Museu do Amanhã será inaugurado em um mês; veja em primeira mão. G1. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/11/museu-do-amanha-sera-inaugurado-em-um-mes-veja-em-primeira-mao.html>>. Acesso em 09/07/2016.

⁴⁹ O conceito é amplo, mas pode ser resumido em uma tentativa – e defendido pelo Banco Mundial – de associar as ações e interesses do primeiro setor (governo) com o segundo setor (privado) para melhor gestão e qualidade de vida dos cidadãos.

alimentados pelas ações da Prefeitura em parceria com o mercado local. No caso do Rio existem menos evidências do capital estrangeiro na especulação imobiliária ou no entretenimento e mais do capital nacional ou de empresas já estabelecidas na Cidade há algum tempo. Nesse caso, as ações estratégicas internacionais da Cidade acabam legitimando mais ações locais em nome de ganhos internacionais do que propriamente se adaptando ao capital externo. Contudo, no caso do turismo, existe o fluxo de investimentos em novas redes de hotéis nas regiões recuperadas e no próprio fluxo de visitantes estrangeiros durante os eventos.

Vale também destacar a imagem das empresas patrocinadoras nos grandes eventos e marcos municipais, bem como os ganhos econômicos dos repasses e ajudas financeiras dos governos estadual e federal junto a esses processos. Nesse caso, as variáveis de mercado explicam, em parte, os processos decisórios e a execução das ações da Cidade no âmbito local – mas de pretensões internacionais. Não se podem ignorar as variáveis de mercado para compreender a paradiplomacia de uma Cidade, especialmente se essa paradiplomacia busca captação de recursos e desenvolvimento local. Contudo, as variáveis de mercado (competição entre cidades, empresas nos processos decisórios e os mercados relacionados às atividades) possuem uma limitação quando se olha para os dados oficiais. Até que ponto o mercado, como estrutura, influencia o comportamento dos agentes? Faz-se a ressalva de que influenciar não é determinar – e nesse sentido o mercado pode influenciar em maior ou menor grau, mas não determina o comportamento dos agentes.

O mercado, no caso do Rio, justifica iniciativas da Cidade, como a flexibilização do mercado imobiliário em troca da revitalização urbana. A relação entre a elite política e a de mercado se mostra próxima, especialmente por meio dos dados coletados do Conselho da Cidade. A Cidade também se mostra em uma posição periférica do capital, mas reproduzindo os padrões defendidos pelo modelo neoliberal. Mas cada cidade como um agente próprio pode aceitar ou romper com as demandas de mercado locais e internacionais. O mercado pode apresentar as opções, mas o que explica a decisão por uma opção em detrimento da outra? A esse questionamento, além das variáveis políticas e de mercado, podem ser investigados mais três grupos: as variáveis institucionais; as internacionais; e as epistêmicas. Dessa forma, nas próximas

etapas da pesquisa, tenta-se investigar as origens dos modelos das boas práticas, ou seja, o que se deve fazer e como se deve fazer na paradiplomacia no caso da Cidade do Rio de Janeiro.

4.3 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Já vimos que as variáveis políticas de gestão explicam a continuidade da paradiplomacia e, em certa medida, as suas características estratégicas. Ao observar o mercado também é possível encontrar as justificativas para tal comportamento, como na proximidade do mercado aos processos decisórios da Cidade. Contudo, é preciso investigar os próprios organismos oficiais que se envolvem com a questão. A literatura referente à paradiplomacia, que aponta para as instituições, como de Mónica Salomón e Carmem Nunes (2007) ou de Maria Clotilde Meirelles Ribeiro (2009), partem do princípio da autonomia institucional das secretarias de relações internacionais das cidades. Esses estudos tentam compreender a ação internacional das cidades como uma decisão institucional que detém um corpo especialista no tema e em suas estratégias.

Nos estudos de política externa, como de Brian White (1999), Leticia Pinheiro e Mónica Salomón (2013), partidos, legislativo, instituições e outros processos burocráticos do Estado podem interferir na diplomacia nacional. No caso do Rio existem, ao menos, duas instituições municipais ligadas às relações internacionais da Cidade: a Coordenadoria de Relações Internacionais da Prefeitura (CRI); e a Comissão Especial de Relações Internacionais da Câmara dos Vereadores (CERI). Além dessas ainda existem: a Subsecretaria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro (SSRI) e o Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores no Rio de Janeiro (ERERIO). Além dessas instituições de funções internacionais, é possível identificar relações com outras secretarias municipais, como a do Esporte, Urbanismo, Fazenda, Comércio e Cultura na Cidade do Rio de Janeiro.

Em um primeiro momento é preciso investigar a autonomia dessas instituições municipais: se possuem corpo especialista e gerência sobre os procedimentos de seu setor em relação aos demais gestores e instituições. Por

isso, ainda que já tenha apresentado a estrutura da CRI e da CERI (capítulo 4), retoma-se a pesquisa sobre as duas instituições, mas agora observando seu corpo administrativo e sua relação de autonomia aos processos políticos dos prefeitos. Para isso será realizada novamente uma prosopografia dos coordenadores da CRI, bem como tentar-se-á identificar a participação de seu corpo administrativo nos processos decisórios da Cidade. Em um segundo momento é preciso identificar as relações interinstitucionais e de governos (municipal, estadual e federal) para compreender quais instituições se mostram mais consolidadas ou interferentes nos processos de agenda externa da Cidade. Para isso são identificadas as funções e agendas das demais instituições (ERERIO e SRI-RJ), suas relações com as instituições municipais (CRI e CERI) e outras relações institucionais, como entre secretarias, que se mostrem relevantes ao longo da pesquisa.

As ações externas da Cidade do Rio são executadas apenas por duas instituições oficiais: a CERI e a CRI (FIGURA 41, p. 52). Enquanto que a CERI foi criada em 2013 e pertence ao legislativo, a CRI está inserida no Gabinete do Prefeito e em ação desde os anos 1980, se responsabilizando pela maioria das ações externas da Cidade. Sobre a paradiplomacia da Cidade, já está mais claro que é a CRI que detém sua organização e representação da Cidade, enquanto que a CERI representa parcialmente a Cidade ao se limitar nas falas à representação do Legislativo da Cidade. Por isso, como já visto, é possível afirmar que existe uma centralidade de decisões e ações paradiplomáticas da Cidade na CRI que, além da maior quantidade de ações e de tempo em funcionamento, recebe apoio da esfera nacional de governo – quando o Ministério das Relações Exteriores envia um de seus diplomatas para se tornar coordenador da CRI.

Sobre os coordenadores da CRI, diferentemente dos prefeitos, os dados para a elaboração da prosopografia foram de difícil coleta. Apesar de todos os coordenadores serem diplomatas de carreira, o cargo na CRI não consta em nenhum dicionário social, como os da Fundação Getúlio Vargas. Com exceção do atual Coordenador Laudemar Aguiar e do ex-Coordenador Claudio Garcia de Souza, não existe referências na página oficial da instituição (CRI) sobre os antigos coordenadores. Dessa forma, por meio de José Medeiros, do corpo administrativo da CRI, foi feita a identificação de alguns nomes e datas menos

precisas. Todavia, em busca de maior precisão das datas e na ordem das coordenações, os diários oficiais do município (2006-2016), as atas de reuniões da Rede de Mercocidades (1995-2005) e os documentos do Tribunal de Contas do Município auxiliaram na melhor identificação dos coordenadores de 1993 até 2016.

Nos diários oficiais da Cidade do Rio, existe o registro das datas de nomeação dos coordenadores da CRI pelos prefeitos. Contudo, só se teve acesso aos últimos dez anos (2006-2016). Olhando cada publicação em todos os dias desses dez anos foi possível identificar, além do atual coordenador, os seus dois antecessores: Stelio Marcos Amarante (2009-2012) e Raul Fernando Belford Roxo Leite Ribeiro (2005-2008). Mas faltavam os nomes dos coordenadores do período de 1993 até 2005, sendo o do primeiro governo de César Maia fundamental para entender se a experiência profissional do coordenador havia influenciado na implementação do PE e na definição da estratégia da Cidade.

Segundo José Medeiros da CRI, Claudio Garcia de Souza também estava nos anos de 1996 a 1998. Mas, como não encontrava uma confirmação oficial, acreditei estar enganado – visto que esse embaixador constava nos anos 1980 pela própria CRI. Por fim, foi possível encontrar as cópias do corpo de governo da prefeitura de 1993 em um acervo sobre nomes de ruas da Cidade do Tribunal de Contas do Município, onde constava que o embaixador Cláudio Garcia de Souza esteve à frente da CRI no primeiro governo de César Maia. Em outro documento, disponibilizado por Porto Alegre, pode-se, na ata de reunião da Rede de Mercocidades de 1999, verificar que o mesmo embaixador ainda se mantinha no cargo, já ao final do governo de Luiz Paulo Conde. Com isso, é possível afirmar que o mesmo coordenador se manteve, confirmando as informações do funcionário José Medeiros da CRI. Desse modo pude iniciar a construção do quadro prosopográfico sobre os coordenadores da CRI no período analisado.

Os dados coletados seguiram o mesmo princípio da prosopografia dos prefeitos: origem, formação, atividades anteriores à CRI e atividades durante o cargo de coordenador da CRI. Foram coletados de dicionários sociais, como as informações de carreira na Fundação Getúlio Vargas, no MRE, nos sites pessoais dos investigados, entrevistas públicas e nos documentos da CRI.

Inicialmente foram coletados os dados das ações dos coordenadores após deixarem a CRI, mas como todos são da carreira diplomática, o tema internacional se faz presente tanto quanto antes – o que, no caso dos prefeitos, se torna um diferencial. Por isso, o olhar sobre as experiências anteriores dos coordenadores (enquanto diplomatas) mostra-se mais relevante para identificar correlações com as atividades executadas durante seus cargos na CRI. A seguir são expostos os dados coletados dos coordenadores da CRI por meio da prosopografia no Quadro 7:

Coordenador da CRI	Origem	Formação	Atividades anteriores à coordenação da CRI	Atividades durante a coordenação da CRI
Claudio Garcia de Souza	Rio de Janeiro 01/06/1927	Direito, USP Instituto Rio Branco	Embaixador: 1956 em Montevideu; 1959 no CERNAL; 1971-1975 em La Paz; 1976-1978 em Buenos Aires; 1979-1984 em Estocolmo; 1984-1987 em Belgrado; e de 1987-1990 em Berna.	1993-2000 Participou da elaboração dos primeiros Planos Estratégicos da Cidade; Reforma da CRI que assim e o PE na paradiplomacia; fundação das Mercocidades; primeiras candidaturas aos grandes eventos; vitória n candidatura ao Pan-americano; envolvimento com a rede Urb-AL e outras redes de cidades
Raul Fernando Belford Roxo Leite Ribeiro	Buenos Aires 31/10/1932	Economia, London School Instituto Rio Branco	Embaixador: 1957-1959 no GATT, na Cidade do Rio; nos anos seguintes participou representando o Brasil na ALALC, BID e Banco Mundial até 1983; 1987 em Argel; 1992 em Lima; 1994 em Los Angeles; 1997 aposentou-se; 1997 consultor da Odebrecht e Geotec. Engenharia, 2000	2005-2008 Manteve a Cidade atuante nas redes; realização e candidatura de grandes eventos internacionais; Cidade da Música (atualmente Cidade das Artes)
Stelio Marcos Amarante	Rio de Janeiro 03/01/1942	Direito, UFRJ Instituto Rio Branco	Diplomata nas Feiras e Exposições do MRE nos anos 1960; 1983 participou da Comissão da Baleia; 1985-1986 representante comercial com as repúblicas da URSS; 1998 embaixador na Bolívia; 2003 embaixador em Dublin	2009-2012 Relação pessoal com o PT no Governo Federal auxiliou nas campanhas dos grandes eventos; manteve a Cidade atuante nas redes; realização do VI Fórum Mundial de Habitação (UN-Habitat); empréstimo com o Banco Mundial para desenvolvimento social e urbano
Laudemar Gonçalves de Aguiar Neto	Niterói 26/6/1960	Instituto Rio Branco	Trabalhou na Embaixada em Moscou e outras representações como diplomata; se tornou embaixador apenas em dezembro de 2015	2013-2016 Realização de eventos como Rio+20, Rio+C40 e Olimpíada; publicações com o CEBRI sobre paradiplomacia e suas estratégias para o desenvolvimento

QUADRO 7: Prosopografia dos Coordenadores da CRI (1993-2016). Elaboração do autor, 2016.

A primeira observação é que, ainda que houvesse uma mudança entre os prefeitos César Maia e Luiz Paulo Conde, ao longo dos anos 1990, o Embaixador Claudio Garcia de Souza se fez presente como coordenador. Essa informação poderia contribuir com a ideia de que houve uma continuidade institucional de gestão. Contudo, esse dado, ao ser confrontado com as alterações posteriores dos coordenadores ao longo dos mandatos dos prefeitos não explica continuidades e rupturas. A alternância dos coordenadores, em espectros distintos políticos (Claudio Garcia neoliberal, Stelio petista e Laudemar pemedebista), não interrompe a continuidade estratégica da Cidade, vista em seu perfil de ação de 1993 até 2016. Essa variável no caso do Rio, portanto, teria pouca capacidade explicativa se comparada à do grupo político no poder e as de mercado. Mas não se pode negar que é um dado relevante essa continuidade nos anos 1990. Talvez essa continuidade de cargo ao coordenador Claudio Garcia de Souza possa explicar a estruturação inicial da CRI nessa nova fase de absorção dos PE. Foi durante seu período como coordenador que a Coordenadoria passou por reformas de expansão, como já mencionadas e expostas no próprio site da CRI.

No caso dos prefeitos da Cidade do Rio de Janeiro, cada qual manteve uma experiência profissional distinta, diferentemente dos diplomatas de carreira que assumiram a CRI. Não existe uma obrigatoriedade de ser diplomata de carreira para assumir a CRI, como é visto no caso de Diva Mucio Teixeira do PSDB, que assumiu a coordenadoria no governo de Marcello Alencar, antes de César Maia. Mas, desde então, a partir de 1993, todos os coordenadores se mostraram diplomatas de carreira do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE ou Itamaraty).

As experiências anteriores ao cargo de coordenador – especialmente as cidades em que servira em carreira diplomática antes da CRI – explicam pouco sobre a relação com as ações durante o cargo. Todos são do Rio de Janeiro ou Niterói, o que os colocam na mesma metrópole. Cada qual pertence a uma geração distinta, sendo Claudio Garcia de Souza e Raul Belford Roxo mais próximos geracionais, o que não explicaria muito sobre experiências sociais comuns. A formação, contudo, é mais homogênea, variando entre o Direito e a Economia – formação acadêmica mais tradicional à carreira diplomática no Brasil. Já sobre as práticas anteriores, de modo geral pouco explica as práticas

durante a coordenação. Apenas questões pontuais, como a de Stelio Marcos Amarante, que mantinha boas relações com o Partido dos Trabalhadores e o governo federal, mediante sua experiência e viés ideológico político antes de assumir o cargo – que possivelmente contribuiu para uma boa relação entre Município e Governo Federal. Ou então de Raul Fernando Belford Roxo, que, por um período, foi consultor da Odebrecht para assuntos internacionais, o que poderia indicar uma maior aproximação do mercado na agenda da CRI.

Ao olhar para as relações políticas, todos os coordenadores foram nomeados pelos prefeitos da Cidade, o que afasta cargos discordantes, ou seja, coordenadores e prefeitos em lados opostos sobre ideias e valores. Mas o caráter político também se aproxima do cargo de coordenador, como visto com Stelio Marcos Amarante e com Laudemar Aguiar. Stelio Marcos exerceu militância em agendas de Esquerda e serviu diplomaticamente em nações socialistas e da antiga União Soviética. Seu posicionamento político o aproximava do eixo PMDB (Rio) – PMDB (RJ) – PT (Governo Federal) do período em que foi nomeado a coordenador da CRI. Já Laudemar Aguiar, que assume a CRI nesse mesmo eixo, após a Rio+20, passa a ter dificuldades com o governo federal em sua carreira promocional, não ocorrendo no prazo estipulado em 2014. Sobre isso, o jornalista Guilherme Amado, assim como outras fontes, opina:

Dormia até mês passado em absoluta tranquilidade em alguma gaveta do Itamaraty a papelada da promoção do diplomata Laudemar Aguiar, de ministro para embaixador. Embora tenha um currículo exemplar, Laudemar penou ao longo dos cinco anos de Dilma, quando deveria ter sido promovido, por ter caído na antipatia da dona da caneta — a própria — desde a Rio+20, por ele organizada. Em dezembro foi finalmente promovido por Dilma, mas não sem um empurrãozinho do PMDB do Rio de Janeiro e de Eduardo Paes em especial — de quem Laudemar é coordenador de Relações Internacionais.⁵⁰

Essa concepção política, apesar de jornalística, traz em si o fator político sobre o institucional no caso da CRI. Nos casos anteriores, bem como no do Laudemar Aguiar, a afinidade política com os grupos no poder pode explicar,

⁵⁰ Poderoso, PMDB do Rio consegue promoção emperrada de diplomata
POR GUILHERME AMADO 05/01/2016 18:35. Disponível em << <http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/poderoso-pmdb-do-rio-consegue-promocao-emperrada-de-diplomata.html>>>. Acesso em 14/10/2016.

ainda que pouco no caso do Rio, as relações entre as instâncias dos governos municipal, estadual e federal no corpo técnico e na ação das instituições envolvidas com a agenda internacional da Cidade. Nesse sentido outro dado deve ser resgatado: a CRI pertence ao Gabinete do Prefeito, o que diminui a autonomia de gestão da CRI e aumenta a dependência da aprovação do prefeito sobre a agenda internacional da Cidade. Nesse sentido, a autonomia da CRI em relação à elite política (grupo político dos três prefeitos) pode ser considerada baixa. Mas, se voltarmos ao Conselho da Cidade, veremos que os coordenadores, como o diplomata Laudemar Aguiar, ocuparam cargos como conselheiros. Outros funcionários técnicos da CRI, como Gabriel Bello Barros – responsável pelas relações bilaterais da Cidade na CRI, também estiveram presentes no Conselho da Cidade. Isso demonstra a participação do corpo técnico da CRI nos processos decisórios dos PE da Cidade.

A presença do corpo técnico da CRI no Conselho da Cidade e no resultado final dos PE da Cidade permite afirmar que existe, assim como no mercado, uma relação direta entre as linhas estratégicas de ação da Cidade (Prefeitura) e sua instituição especializada (CRI) sobre os assuntos internacionais. Ainda que seja do Gabinete do Prefeito, pode-se questionar se as práticas da CRI se alinham com o estipulado nos PE e com a Prefeitura como um todo – o que mostra que sim. O Conselho da Cidade, ainda que pouco decisório sobre as linhas estratégicas, como aponta Vainer (2001), é um canal de decisão e está aberto à participação de seus conselheiros nos textos finais.

Ao olhar para as relações interinstitucionais, como com a Subsecretaria de Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro (SSRI) e o Escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores para o Rio de Janeiro (ERERIO), também é possível ver se existe autonomia institucional da Cidade em relação à sua agenda – ou se mantém uma agenda orientada pelo governo estadual ou federal. Diante de seus materiais de divulgação e páginas oficiais, bem como das ações executadas, é possível ver como essas duas instituições se relacionam com a paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro. Vamos começar pela SSRI.

O Estado do Rio de Janeiro (RJ) foi o primeiro ente da Federação a criar uma Assessoria de Relações Internacionais, em 1983, ainda no Governo de

Leonel Brizola. Em 2007, com o início da gestão do Governador Sérgio Cabral, o setor foi reformulado e ampliado, tornando-se uma subsecretaria dentro da Secretaria de Estado da Casa Civil do RJ. A SSRI foi então criada pelo Decreto 41.324 de 28/05/2008 e pelas Resoluções da Casa Civil nº 150 de 09/07/2009 e nº 232 de 22/06/2011, como principal órgão responsável pela interlocução externa do Governo do RJ. Em suas competências previstas em lei estão: planejar, coordenar, integrar, articular e executar as ações do Governo do RJ no plano internacional, em parceria com as Secretarias de Estado e demais órgãos da administração estadual, do governo federal, das prefeituras e entidades do setor privado; atuar como interlocutor do Governo do Estado junto ao corpo consular acreditado no Rio de Janeiro, embaixadas estrangeiras sediadas em Brasília, representações diplomáticas e consulares brasileiras no exterior, organizações internacionais e governos nacionais e subnacionais estrangeiros.

Sua estrutura institucional pode ser vista na figura 76 a seguir, presente no material oficial de divulgação da SSRI:



FIGURA 76: Estrutura da SSRI, 2016. Detalhe para os símbolos visuais (Cristo Redentor, Pão de Açúcar, Arcos da Lapa e Maracanã), sendo os quatro situados na Cidade do Rio de Janeiro. Fonte: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-encontro-e-v-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-recife-pe/governodoestadodoriodejaneiro1.pdf>

A SSRI, apesar de cuidar das ações do RJ, participou de algumas ações em conjunto com a CRI e a Cidade do Rio de Janeiro. Um exemplo foi na Rio+20 e nas ações em conjunto para reformas estruturais da Cidade do Rio para receber grandes eventos, como a Olimpíada de 2016. A SSRI tem um

forte apelo comercial e de investimentos, talvez sendo mais facilmente explicada pelas variáveis de mercado do que pelas institucionais, como mostra nos números de suas atividades. A preocupação com a construção de uma imagem, como estratégia de ganhos externos, também é de fácil percepção em seu próprio material institucional, como visto na figura 77:



FIGURA 77: Valores e objetivos da SSRI. Fonte: <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-encontro-e-v-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-recife-pe/governodoestadodoriodejaneiro1.pdf>

A SSRI entende que, ao construir uma imagem internacional voltada aos negócios e mercado internacional – como no slogan “Rio de Janeiro: a porta de entrada para investir no Brasil” (Figura 78) ou nos projetos imobiliários, como as Trump Towers na Capital – está adotando uma estratégia de captação de recursos estrangeiros que irão financiar o desenvolvimento do Estado. Duas das quatro áreas da SSRI estão voltadas para a captação de recursos e setor privado (Assessoria de Comércio e Investimentos e a Assessoria de Financiamentos Externos). Nesse caso, existe certo alinhamento entre o RJ e os PE da Cidade do Rio em compreender as relações internacionais como um campo de possibilidades de desenvolvimento local. Contudo, a relação entre a

SSRI e a CRI muito se limita às ações burocráticas da realização dos eventos. O uso de imagens, especialmente por parte da SSRI sobre os marcos da Cidade do Rio também se apropria da estratégia municipal para fortalecer a sua estadual no âmbito internacional (Figura 78). Cidade e Estado, como parte de uma única unidade, demonstram pouco diálogo entre as duas instituições em sua documentação – o que torna difícil de identificar nos processos decisórios a participação e interferência entre os dois níveis.



Figura 78: Registros de divulgação da SSRI. Fonte: Governo do RJ, disponível em <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1366901719.pdf>, 2016.

Todavia, a Cidade do Rio demonstra maior institucionalização (por parte da CRI) no tempo e nas ações. Enquanto que a Cidade demonstra diversos eventos e ativa participação nas Redes Internacionais de Cidades, o RJ em seus dados disponibilizados pela SSRI contabiliza baixo número de iniciativas. As missões técnicas internacionais do RJ, não só incluindo a SSRI, mas diversas outras secretarias (2007-2013) foram de 50⁵¹, enquanto que a Cidade do Rio, no mesmo período, alcançou 55 só nas Unidades Temáticas da Rede

⁵¹ Disponível em <http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/assessoria-internacional/eventos-e-reunioes/ii-encontro-e-v-reuniao-da-cooperacao-internacional-descentralizada-do-brasil-recife-pe/governodoestadodoriodejaneiro1.pdf>. Acesso em 14/10/2016.

de Mercocidades, não contabilizando em outras redes e visitas técnicas, como as de Bogotá em 2009 – que trouxe o modelo dos teleféricos aos morros da Cidade. Nesse sentido, o fato da CRI ter se organizado como instituição paradiplomática ainda em 1987, passando por reformas pontuais ao longo dos anos 1990, enquanto que a SSRI veio a exercer paradiplomacia (e não apenas ações pontuais) a partir de sua reforma de 2007, gera uma relação na qual a SSRI tende a olhar muito mais para a experiência da CRI do que o contrário.

Os PE e a estratégia de captação de recursos internacionais pela Cidade do Rio já se mantém institucionalizada desde 1993, enquanto que a SSRI, por mais que como assessoria já tenha existido desde 1983, foi apenas em 2007 que se tornou uma instituição de organização da paradiplomacia fluminense. Olhando para as ações em conjunto, entretanto, não se vê uma imposição de agendas e nem muito orientações entre elas. A CRI segue de forma autônoma com suas linhas estratégicas, cooperando pontualmente com a SSRI em momentos que necessite lidar com terrenos e investimentos estaduais, como no Porto Maravilha. Mas a própria existência da SSRI demonstra que a região – Cidade e Estado – passaram a institucionalizar a paradiplomacia em estratégias de natureza comum, sendo a SSRI mais clara em seus objetivos quanto ao mercado e investimentos, enquanto que a CRI demonstra maior interesse em parcerias em redes e realização de grandes eventos.

Já o Escritório de Representação do Ministério de Relações Exteriores no Rio de Janeiro (ERERIO) cuida mais das ações do MRE na Cidade do Rio, ou seja, processos de visto e consulares do governo brasileiro para nacionais e estrangeiros. O ERERIO se encontra no Palácio Itamaraty e, juntamente com o corpo do MRE, dá suporte às visitas de chefes de Estado à Cidade, especialmente em visitas diplomáticas oficiais. Segundo o MRE, o objetivo dos escritórios locais, todos criados a partir de 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, faz parte de um plano intergovernamental para auxiliar nas práticas e interesses externos de seus agentes subnacionais. Os maiores escritórios regionais do MRE são: EREMINAS (Escritório de Representação em Minas Gerais); ERENE (Escritório de Representação no Nordeste, em Recife); ERENOR (Escritório de Representação na Região Norte, antigo EREMA, em Manaus); EREPAR (Escritório de Representação no

Paraná); ERERIO (Escritório de Representação no Rio de Janeiro); ERESC (Escritório de Representação em Santa Catarina); ERESP (Escritório de Representação em São Paulo); e ERESUL (Escritório de Representação no Rio Grande do Sul).

O ERERIO, sob o comando do Embaixador Marcus Machado de Vicenzi, portanto, se torna quase que um órgão consultivo da Cidade do Rio de Janeiro – e de outras cidades do RJ e ES – sobre assuntos do MRE que é acionado a partir da demanda da CRI e outras instituições municipais. No caso do Rio, além do apoio institucional e em processos burocráticos, não existe uma maior interação entre CRI e ERERIO nos processos decisórios. Por vezes, a diplomacia presidencial (como de Lula na campanha pela Olimpíada ou Dilma na Rio+20) acaba se confundindo com as práticas do ERERIO e da Cidade. Mas institucionalmente, a CRI, o CERI, a SSRI e o ERERIO (MRE) se mantêm com funções e agendas próprias. O que se pode questionar é até que ponto os coordenadores diplomatas da CRI, como parte do MRE, não interferem nas ações da Cidade por meio de uma agenda nacional. Mas, como visto anteriormente, a autonomia da CRI em relação aos PE e aos prefeitos (em seu grupo político) diminuem as possibilidades dessa interpretação.

Arcabouço Conceitual para a Compreensão da Coordenação Interorganizacional

	+ CONCRETO	← →	+ ABSTRATO
	Ferramentas de coordenação	Estruturas de coordenação	Redes Interorganizacionais
Informal	Conexões informais <ul style="list-style-type: none"> • Ligações telefônicas • Correspondência • Reuniões 	Rede Informal	Ambiente "Feudal"
Formal	Governança conjunta / Reunião de Conselho Planejamento conjunto Revisão de Projetos / aprovação Revisão de orçamento / assinatura Colocação Contrato / acordo Estatutos, regulamentos, ordenamentos	Grupo Interorganizacional Coordenador Unidade de Coordenação Programa não administrado Organização líder Organização unitária	Ambiente "Mediado" <ul style="list-style-type: none"> • "Organização mutua" • Empreendimento conjunto • Aliança Ambiente "dirigido" <ul style="list-style-type: none"> • Federação • Império Corporativo

Quadro 8: Graus de relações institucionais. Fonte: Ernst Akexander, 1993, p. 340.

Se aplicados os modelos de Ernst Alexander (1993, p. 340), por exemplo, para entender as relações de cooperação entre as instituições (Quadro 8), ter-se-iam relações mais ao nível de conexões informais (ligações telefônicas, correspondências, reuniões) do que formais (governança conjunta, planejamento conjunto e revisão de projetos). As exceções ficariam na realização dos grandes eventos na Cidade.

Nas coletas de dados não se observam ferramentas de coordenação formais constantes, apenas pontuais aos grandes eventos. Não existe um planejamento estratégico conjunto, apenas de fatos pontuais, como a execução da Rio+20 e a candidatura e obras para sediar a Olimpíada de 2016. A coordenação conjunta da Rio+20 entre Cidade, Estado e Governo Federal foi muito mais em medida de realização física do evento, enquanto que na da Olimpíada pode-se ver a flexibilização imobiliária da Zona Portuária ou os auxílios financeiros entre as três esferas para a sua realização. A exposição da Cidade do Rio, do RJ e do Brasil passa a ter reuniões de conselho, planejamentos conjuntos e aprovações de orçamentos ao enxergar os eventos como um momento positivo para o desenvolvimento e captação de recursos.

O próprio Porto Maravilha não teria ocorrido sem a participação dos governos estadual e federal – além da prefeitura e da iniciativa privada. O governo federal, dentre muitas outras ações, liberou recursos para a implementação do Veículo Leve Sobre Trilhos na região (VLT), facilitou os trâmites burocráticos territoriais (de seus terrenos) para obras e outros investimentos por meio do Programa para Aceleração do Crescimento (PAC), que injetou mais de 1,63 bilhão de reais⁵². Já o Estado entrou com o Consórcio Maracanã (do Estádio Maracanã), por exemplo, para a realização do evento inicialmente municipal. Com isso, essas iniciativas em apoio à estratégia da Cidade só foram possíveis por meio da cooperação formal entre governos e suas instituições que, para além das de cunho internacional (CRI, SSRI e MRE), envolveram secretarias municipais, estaduais (urbanismo, cultura, esporte) e federais (ministérios).

A relação entre as instituições municipais, estaduais e federais, portanto, se dá muito mais em cooperações pontuais, do que em ação contínua conjunta

⁵² Porto Maravilha. GOVERNO FEDERAL LIBERA RECURSOS PARA VLT OBRAS | 22/03/2011 <http://www.portomaravilha.com.br/noticiasdetalhe/4171>.

ou imposta pelas esferas políticas acima da Cidade (estadual ou federal). As agendas e as estratégias de política externa de cada nível de governo seguem seus próprios caminhos (paradiplomacia municipal, estadual e a diplomacia nacional) que, em determinados momentos, dividem alguns pontos em comum e possibilitam cooperações formais. Mas, de modo geral, as relações para além desses grandes eventos, se mostram mais informais e muito específicas.

Nessas dinâmicas, a CERI pouco interfere na estratégia de ação externa da Cidade, enquanto que a CRI mantém um corpo técnico especializado, mas nos processos decisórios mantém baixa autonomia institucional, tendo mais força os PE, os prefeitos e suas relações políticas. Contudo, a CRI ainda é o principal órgão a centralizar e gerir as demandas internacionais da Cidade. As relações entre as esferas municipal, estadual e federal (CRI, SSRI e ERERIO) também não demonstram imposições de agendas e nem controles institucionais, apenas cooperações em casos pontuais.

A participação da CRI em diversas redes internacionais e presenças em eventos formam uma agenda maior do que as presentes na SSRI e ERERIO, que se limitam aos eventos pontuais na Cidade. Portanto, ao investigar as variáveis institucionais pode-se dizer que existe uma autonomia da paradiplomacia da Cidade do Rio às demais instâncias institucionais (RJ e Governo Federal), porém existe menor autonomia diante dos PE e do grupo político (prefeitos). Especificamente no caso do Rio, esses resultados institucionais demonstram que a separação entre as esferas e níveis de governo permite o bom funcionamento da ação subnacional.

4.4 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO INTERNACIONAL

A ação externa de agentes pode convidar um terceiro a agir internacionalmente. Muitas vezes isso ocorre quando redes de cidades e organizações internacionais passam a contatar novas cidades internacionalmente e apresentam possibilidades de ganhos e desenvolvimentos em ações conjuntas. Os prêmios e classificações de boas práticas de cidades, por organismos internacionais, também podem favorecer continuidades de ação, fazendo com que os governos mantenham políticas públicas que são internacionalmente reconhecidas como eficazes. Em alguns

casos, esse reconhecimento pode determinar a imagem internacional das cidades, como aponta Fernanda Sánchez (2001) sobre Curitiba, como uma cidade verde (ou sustentável).

Nesse momento é preciso investigar se os processos estratégicos internacionais da Cidade do Rio de Janeiro também podem ser explicados pelas práticas externas de outros agentes, como as organizações internacionais (OI's). Por isso, são pesquisados os prêmios e títulos da Cidade dados por OI's e, em um segundo momento, as respostas da Cidade a esses reconhecimentos e resultados da interação.

De 1993 até 2016, a Cidade manteve relações com diversos organismos do Sistema ONU. Já o Sistema ONU, para com as cidades, desenvolveu a parceria entre a UN-Habitat e a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) nos anos 2000. O Comitê Consultivo de Autoridades Locais das Nações Unidas (UNACLA), estabelecido em 2000 para fortalecer o diálogo entre governos nacionais e autoridades locais, na implementação da Agenda Habitat, após o surgimento da CGLU permitiu que essa sempre nomeasse 10 dos seus 20 membros do comitê, além de tornar ocupado o cargo da presidência da UNACLA pelo presidente da CGLU. As relações entre governos locais e a ONU – bem como suas agências e programas – quase sempre são acompanhadas pela CGLU, como nos trabalhos cooperativos das duas organizações no Programa de Habitação das Nações Unidas (UN-Habitat), no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), no Fundo de Desenvolvimento da Mulher (UNIFEM), na Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e muitos outros. Mas a UN-Habitat ainda se coloca como a organização internacional mais especializada sobre a realidade das cidades no Sistema ONU.

Sua interação com a Cidade do Rio já foi mencionada nos Fóruns Mundiais e nas publicações da organização em suas pesquisas sobre a realidade das cidades latino-americanas nos últimos anos. Baseados nos relatórios e pronunciamentos da UN-Habitat⁵³ 'sobre', 'na' e 'para' a Cidade do Rio, é possível identificar uma demanda da organização para a ação da Cidade em determinadas concepções: o reconhecimento positivo das tentativas da

⁵³ Fóruns mundiais de habitação; publicações da unhabitat.

Cidade em solucionar seus desafios locais reforça a continuidade das boas práticas; a orientação para diminuição da desigualdade social, por meio da inclusão urbana⁵⁴ (integrar favela e a cidade formal) orienta a Cidade a assumir em sua agenda esse desafio e a buscar práticas de solução; o incentivo para que a Cidade se mantenha nas redes internacionais, especialmente por colocar como parte de uma realidade continental, também reforça a continuidade da paradiplomacia – mas não necessariamente a continuidade estratégica.

Ao olhar, por exemplo, para as orientações sobre as ações esportivas e culturais⁵⁵, que organizações não-governamentais e a Prefeitura apoiam em comunidades carentes, a UN-Habitat reforça esse comportamento. Fernanda Sánchez (2001), ao falar da contribuição das organizações internacionais à manutenção de práticas das cidades, consegue explicar essa relação: a organização internacional premia uma prática que, por meio do reconhecimento externo se valoriza e é perpetuada pelos novos gestores. Diante dessa relação, é possível identificar que a organização internacional UN-Habitat passa a demandar comportamentos da Cidade, tanto em manter as boas práticas, como a olhar para outras questões por meio de seus apontamentos. Mas a UN-Habitat não detém o poder decisório sobre as práticas das cidades. A escolha e a elaboração de ações do Rio continuam autônomas. Contudo, no caso da relação com o Banco Mundial isso já se torna um pouco diferente.

A cidade do Rio de Janeiro assinou um empréstimo direto com o Banco Mundial de R\$ 1,9 bilhão para investimento na cidade, tornando essa a primeira cidade em todo mundo a receber um empréstimo direto da organização⁵⁶. Na prestação de contas, disponibilizada pela Prefeitura, em 28 de agosto de 2010, a Cidade informa que parte do dinheiro tem o destino de diminuir a dívida com a União (governo federal) e outra parte para investimentos urbanos, como o Morar Carioca (programa de moradia popular), projetos educacionais e de infraestrutura, sobretudo relacionados à Olimpíada

⁵⁴ O Direito à Cidade: Unindo o Urbano Dividido, UN-Habitat, 2012.

⁵⁵ O Rio que olha para o esporte como ponte entre a divisão urbana, por Roman Rollnick. Disponível em <<http://www.unhabitat.org/downloads/docs/8175_65398_MONDAY-ENGLISH.pdf>>. Rio lidera Brasil a uma nova era de desenvolvimento, por Joseph Stiglitz. Disponível em << Rio leads Brazil into a new era of development". Tradução livre. Disponível em: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/8176_46654_TUESDAY-ENGLISH.pdf>>. Acesso em 14/09/2016.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1057895>. Acessado em 17 de outubro de 2014.

de 2016. O representante do Banco Mundial Makhtar Diop, à época do empréstimo disse⁵⁷:

É um grande desafio para nós apoiar uma cidade que, ao longo dos anos, vem passando por um momento de renascimento. O Banco Mundial se orgulha por ser parceiro do crescimento acelerado do Rio de Janeiro. Quando se fala em Brasil no exterior, o primeiro lugar que as pessoas lembram é o Rio de Janeiro, por sua magnitude. E esse acordo dará à cidade ainda mais competitividade fiscal, que ajudará o Rio a tirar ainda mais proveito de seu potencial. [...] Essa operação sintetiza o trabalho que vem sendo realizado nesta cidade, a longo e médio prazos, pela Prefeitura do Rio, além de ajudar a desenvolver a visão de futuro do prefeito Eduardo Paes. Por isso, acredito que os recursos possibilitarão o crescimento abrangente da cidade, em diversas áreas de atuação. Trata-se da evolução da parceria do Banco Mundial com o Rio de Janeiro.

Os recursos do Banco Mundial foram destinados às políticas de diminuição da desigualdade social nas comunidades carentes e, sobretudo, facilitar os processos de reurbanização das regiões centrais e destinadas aos jogos de 2016. Além disso, ao amortecer a dívida local com a união, o empréstimo possibilitou maior flexibilidade nas políticas da Cidade para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, deve-se ressaltar que as áreas de investimento da Cidade foram orientadas pelo Banco Mundial: pagamento de dívidas com outras esferas de governo; infraestrutura; e combate à desigualdade social. Segundo entrevista do professor Carlos Vainer (2014): “Na linguagem do Banco Mundial, é necessário um planejamento que eles chamam, agora, de *market friendly*, amigável com o mercado. Ou *market oriented*: orientado pelo e para o mercado. Então o Estado pode intervir desde que seja para favorecer o pleno funcionamento do mercado”.

O Banco Mundial, como já visto nas variáveis de mercado, também orientou a Cidade do Rio, em parceria com as empresas CISCO, IBM e Microsoft, a criar o Centro de Operações do Rio (COR). Essa medida também está associada às consequências do empréstimo sob o discurso das *smart cities* (cooperação do capital público com o privado) do Banco Mundial. Mas, se o governo municipal teve a escolha de aceitar ou não o empréstimo como um agente, a partir do momento em que aceitou, a organização internacional

⁵⁷ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1057895>. Acessado em 17 de outubro de 2014.

passou, em certa medida, a determinar decisões da Cidade. Por isso, a relação entre organizações internacionais e cidades (do internacional em direção ao local) também consegue explicar alguns posicionamentos. Mas, se os investimentos foram feitos, em parte, para assegurar a boa realização dos eventos internacionais, deve-se lembrar que isso só ocorreu porque a própria Cidade já tinha colocado os eventos como prioridades em sua estratégia internacional.

Além da UN-Habitat e do Banco Mundial, outras organizações internacionais também contribuem para construir um cenário de demandas de participação e gestão da Cidade do Rio, como no caso da UNESCO e sua distribuição de títulos de patrimônio pelo mundo. Em 2012 a Cidade do Rio foi a primeira no mundo a receber o título de Patrimônio Mundial na categoria Paisagem Cultural Urbana⁵⁸. O título foi resultado da candidatura *Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar* da Cidade junto à UNESCO, por uma ação conjunta entre o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Fundação Roberto Marinho, da Prefeitura do Rio e dos governos estadual e federal em 2009. O conceito de paisagem cultural foi adotado pela UNESCO em 1992 e se limitavam às paisagens rurais, jardins históricos e regiões de apelo religioso. Em janeiro de 2011, o Centro do Patrimônio Mundial da UNESCO, sediado em Paris, aceitou a candidatura da Cidade que alegava a relevância universal de sua relação entre natureza e intervenção humana.

Segundo o documento, a Paisagem Cultural da Cidade do Rio de Janeiro é integrada por quatro componentes localizados desde a Zona Sul da Cidade do Rio de Janeiro até a porção oeste da Cidade de Niterói. São eles: I) Setores Floresta da Tijuca, Pretos Forros e Covanca do Parque Nacional da Tijuca; II) Setor Pedra Bonita e Pedra da Gávea do Parque Nacional da Tijuca; III) Setor Serra da Carioca do Parque Nacional da Tijuca e Jardim Botânico do Rio de Janeiro; e IV) Entrada da Baía de Guanabara e suas bordas d'água desenhadas: Passeio Público, Parque do Flamengo, Fortes Históricos de Niterói e Rio de Janeiro, Pão de Açúcar e Praia de Copacabana.

⁵⁸ Maiores informações em << <http://www.rio.rj.gov.br/web/irph/sitio-unesco>>>.

Com a conquista do novo título em 2012, o Sistema ONU, por meio da UNESCO, passou a exigir que a Cidade não possa alterar ou degradar as respectivas regiões, enquanto paisagens mundiais, sem estudos e acompanhamento do Sistema ONU. Evidentemente que a alteração da paisagem é muito mais complexa e de difícil realização do que a alteração de prédios e monumentos históricos, que podem vir abaixo com pequenas obras de avenidas ou novos empreendimentos. Contudo, ainda assim não deixa de ser um controle externo sobre a realidade local em troca da valorização da Cidade (e da Cidade de Niterói) e de sua visibilidade internacional. Em menor impacto do que o Banco Mundial em seus processos decisórios, a UNESCO, contudo, também exerce controle sobre decisões que dizem respeito ao conjunto visual de reconhecimento da Cidade (Pão de Açúcar, Cristo Redentor, Floresta da Tijuca, Praia de Copacabana, os fortes históricos, o Caminho Niemeyer em Niterói e o Aterro do Flamengo). Dessa forma, o conceito de *skyline* (linha do horizonte) não deve ser alterado sem um respaldo da organização internacional.

Já vimos a relação do Rio com as redes de cidades, mas é válido informar sobre as orientações destas à gestão por boas práticas. A CGLU, por exemplo, orienta a pensar em sustentabilidade e cultura como essenciais ao bem-estar da população local e como responsabilidade dos governos subnacionais. Em seu modelo quadrangular de desenvolvimento sustentável (HAWKES, 2006), a CGLU expõe um modelo a ser seguido pelos gestores municipais. É imprescindível que cidades compreendam o desenvolvimento sustentável por meio das ações econômicas, sociais, ambientais e também culturais. Nesse caso, assim como em muitos outros, o que a CGLU faz, como uma organização internacional de cidades, é orientar as práticas de gestão pública de seus membros. Com isso, olhar para organizações internacionais também se mostra relevante nos estudos que buscam compreender a paradiplomacia.

A Cidade do Rio concordou com esse documento e se tornou signatária da Agenda 21 para a Cultura da CGLU. Contudo, a CGLU viria a existir apenas em 2004. O mesmo vale para a Rede de Mercocidades, criada em 1995. Os seus modelos de desenvolvimento e gestão não explicariam as práticas da Cidade na formulação do primeiro PE e de sua estratégia por visibilidade. A

existência de redes de cidades nos anos 1980 podem ter influenciado reformas, como as vistas em 1987 na CRI, que a eleva para além do cerimonial e engloba a institucionalização da paradiplomacia. Mas a busca por sediar grandes eventos e investir em marcos municipais para atrair mercados, como presente nos PE a partir de 1993, é mais do que cooperar em redes ou institucionalizar a paradiplomacia: é a definição de uma estratégia autônoma de política externa. Por isso, no caso do Rio, as variáveis internacionais (organizações internacionais) explicam, mas não são suficientes para explicar a adoção do modelo estratégico presente na paradiplomacia do Rio. Com isso, um último grupo de variáveis serão investigadas: as variáveis epistêmicas.

4.5 EXPLICAÇÕES DA DIMENSÃO EPISTÊMICA

Mesmo diante de um cenário de rupturas partidárias não há uma ruptura de agenda, como visto nos Planos Estratégicos e também nas práticas (perfil paradiplomático do Rio). Além dos grupos de variáveis já apresentados (político, de mercado, institucional e internacional), é preciso compreender de onde vêm as ideias e os modelos que orientam às práticas como as mais adequadas para a paradiplomacia de uma cidade. Nesse sentido, partindo da premissa construtivista de que os agentes podem alterar a realidade social em seu entorno e, conseqüentemente, a estrutura e o cenário, não se pode ignorar a capacidade de escolha das ações pelos agentes envolvidos. Mas será que apenas os prefeitos e coordenadores seriam determinantes na elaboração estratégica de ação das cidades? Os gestores, especialmente os prefeitos, mantêm o poder decisório sobre as práticas da Cidade do Rio.

A elaboração das práticas pode não vir necessariamente do Gabinete do Prefeito. A elaboração estratégica pode vir de diversas fontes, como o corpo técnico de suas instituições, do mercado e das organizações internacionais. No caso do Rio, contudo, a elaboração estratégica também veio de interferências de grupos de conhecimento (*think tanks*), como o Grupo Barcelona. As comunidades epistêmicas (HAAS, 1992) são conjuntos de instituições ou indivíduos que criam relações de redes entre si por defenderem determinados conceitos sobre a realidade. Cientistas, acadêmicos, universidades, pesquisadores e especialistas em determinadas áreas criam conhecimento

que, por sua vez, interferem na ação dos agentes diante da realidade. A realidade, por sua vez, pode ser alterada a partir da própria concepção das produções e explicações dadas pelas comunidades epistêmicas. Dentro das comunidades epistêmicas – que podem ser globais sobre determinados temas – existem os *think tanks*, ou os grupos de conhecimento. Estes, por sua vez, são instituições de ensino, empresas de consultoria, centros de pesquisa e outros grupos menores que produzem informação e interagem em uma determinada região.

No caso do Rio, olhando para a formulação dos PE e das relações da CRI e Prefeitura, pode-se identificar, ao mínimo, dois grupos de conhecimento (*think tanks*) no período: o Grupo Barcelona; e o CEBRI (Centro Brasileiros em Relações Internacionais). Ambos os grupos produzem conhecimento e formas de estratégias e percepções sobre a realidade internacional das cidades. Esses grupos epistêmicos não são fechados, mas porosos, ou seja, absorvem ideias e indivíduos de outros grupos, o que modela e explica os valores e conceitos que defendem. O Grupo Barcelona, por exemplo, advém das experiências de Jordi Borja nos Estados Unidos da América. Esse Grupo Barcelona trouxe seu modelo, aplicado nos anos 1980 e 1990 na cidade espanhola, para os PE do Rio que foram implementados por todos os três prefeitos aqui pesquisados. O Grupo Barcelona também ficou à frente da organização dos procedimentos iniciais do primeiro Conselho da Cidade (VAINER, 2001). Já o CEBRI, criado ao final dos anos 1990, se relaciona com a Prefeitura após a implementação dos primeiros PE. Contudo, também é responsável pelo acompanhamento e valorização de estratégias da CRI desde seu início.

Por diversas vezes e em diversos veículos o Prefeito Eduardo Paes diz que a Cidade de Barcelona foi o exemplo, salvo as devidas proporções, para a Olimpíada do Rio. Mas, como visto desde 1993, não foi apenas a Olimpíada que inspirou a estratégia da Cidade, mas o que muitos denominam: Modelo Barcelona. O Modelo Barcelona foi uma criação de um conjunto de especialistas da engenharia, urbanismo, política, turismo e propaganda que definiram as estratégias da Cidade de Barcelona para ampliar os ganhos com e após a realização dos jogos da Olimpíada de 1992. Esse corpo de especialistas foi denominado Grupo Barcelona e, dentro do Grupo, foi criada a empresa *Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.* (TUBSA).

O Grupo defendia que a alteração da imagem, por meio de políticas públicas, exigia um investimento muito maior e de médio a longo prazo nas práticas e urbanismo da cidade. Segundo Fernanda Sánchez (2001, p. 32), a circulação *Barcelona: un modelo de transformación urbano*, publicada nos anos 1990 pelo Ayuntamiento de Barcelona e Oficina Regional para América Latina e Caribe do PNUD e Banco Mundial traria modelos de gestão local para se alcançar o desenvolvimento (neoliberal) nas cidades latino-americanas ao adotarem uma postura de cidade-mercadoria. Segundo Hindenburgo Francisco Pires (2010), a própria concepção de Plano Estratégico, em substituição de importância ao Plano Diretor, implementado por diversas cidades brasileiras, especialmente na Cidade do Rio de Janeiro (em 1993), veio do modelo de Barcelona. E esse modelo viria em um contexto neoliberal que subordinaria o político-social às questões econômicas e de mercado segundo Pires (2010).

A concepção epistêmica dos indivíduos envolvidos, como de Jordi Borja e o prefeito César Maia, se aproximam por ambos terem experimentado o pensamento crítico ao mercado no início de suas vidas profissionais e, em um determinado momento, adotam os preceitos do neoliberalismo e passam a aplicar em suas cidades, respectivamente. O percurso ideológico os aproximaria e facilitaria as relações interpessoais entre ambos no início dos anos 1990. O PE *Rio Sempre Rio* foi desenvolvido durante os anos de 1993 até 1996, quando publicado e aplicado na gestão pública no primeiro governo Cesar Maia em parceria com agentes do segundo setor (empresarial) e organizado pela TUBSA (VAINER, 2001).

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PE). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PE, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para a contratação da empresa consultora catalã TUBSA, que, na prática, assumiu a Direção Executiva do PE. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, era instalado o Conselho da Cidade do Rio de Janeiro, segundo os termos constantes do convite assinado triplamente pelos presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo Prefeito.

A TUBSA, como parte do Grupo Barcelona, passava a dar consultoria à Cidade (SÁNCHEZ, 2001; VAINER, 2001), enquanto que os PE definiam as linhas estratégicas da Cidade. Muito além da ação internacional, o Grupo Barcelona orientava toda a gestão da Cidade em um modelo neoliberal: cortar custos, ampliar a parceria com o segundo setor e terceirizar diversos processos das ações públicas. Essas ideias, adotadas pela Cidade de Barcelona e presentes na concepção do primeiro PE do Rio ainda se mantêm, como na própria concepção dos serviços do Porto Novo (entre Odebrecht, OAS e Engenharia Carioca) aos bairros da Zona Portuária. Mais especificamente sobre a paradiplomacia, esta foi colocada como uma ferramenta para a captação do desenvolvimento local, adotando as medidas apresentadas pelo modelo Barcelona (SÁNCHEZ, 2001). É de fácil percepção a relação entre os grandes eventos e reformas urbanas para atender à realização dos grandes eventos e aos mercados de cidades com a paradiplomacia do Rio.

O Grupo Barcelona, por meio da TUBSA, portanto, trouxe à Cidade o modelo estratégico: criar um Conselho da Cidade para elaborar um PE, mas sob sua supervisão, como aponta Carlos Vainer (2001), um dos ex-conselheiros da Cidade no primeiro PE⁵⁹. As investigações de Fernanda Sánchez também apontam para a forte relação entre o Grupo Barcelona e a Prefeitura do Rio até meados dos anos 2000, tendo feito uma de suas últimas visitas relevantes à Cidade em 2010. Nessa visita, sob representação de Jordi Borja, o Grupo Barcelona participou do Seminário *A Olimpíada e a Cidade – Conexão Rio-Barcelona*, realizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ nos dias 18 e 19 de março, no Palácio da Cidade e na Sede do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)⁶⁰. No IAB foram duas mesas redondas, sendo a primeira: *As Olimpíadas e a conquista da cidade*. Nesta, Jordi Borja palestrou como urbanista da Universidade Aberta da Catalunha sobre os êxitos e ganhos da Cidade em ter se candidatado à Olimpíada de 2016. Junto a ele na mesa estavam Sérgio Magalhães (Presidente do IAB-RJ), Sérgio Dias

⁵⁹ Vale ressaltar que, como pesquisador, Carlos Vainer acaba por ser analista e parte do objeto analisado, onde o discurso se torna analítico, mas também do próprio agente. Algo comum nas Relações Internacionais, onde muitos dados advêm dos próprios agentes, como os diplomatas.

⁶⁰ Instituto dos Arquitetos do Brasil. Disponível em << <http://www.iabRJ.org.br/a-olimpiada-e-a-cidade-%E2%80%93-conexao-rio-barcelona>>>. Acesso em 16/10/2016.

(Secretário Municipal de Urbanismo) e Agostinho Guerreiro (Presidente do CREA-RJ), como mediador.

Jordi Borja (1990; 1995; 1996), o intelectual por trás do Grupo Barcelona, publicou diversas pesquisas sobre estratégias de cidades. Geógrafo, sociólogo, político e urbanista, Borja é professor da Universidade Aberta da Catalunha, Espanha. Como coordenador do primeiro PE da Cidade, Borja trouxe o modelo estratégico de receber os grandes eventos e ampliar a visibilidade da Cidade nas relações internacionais. O modelo seguido pela Prefeitura, em sua fonte epistêmica, está associado às ideias publicadas por Borja, como a maior eficiência de gestão e maior participação da sociedade nas decisões políticas. A criação do Conselho da Cidade veio de sua defesa. Mas, como visto em seu início e ainda hoje, o Conselho da Cidade reúne apenas personalidades da sociedade local e grandes empresários.

Borja não criou a estratégia como prática, visto que cidades como Baltimore nos Estados Unidos da América já sinalizavam para esse caminho. Contudo, a experiência pontual de Barcelona, sob seu comando como vice-presidente executivo da região metropolitana de Barcelona (1987-1991), dentre outros cargos de gestão, fez com que suas ideias e adaptações às estratégias estadunidenses alcançassem os resultados dos ganhos obtidos com as reformas de Barcelona e sua exposição. Após o fim da TUBSA, Jordi Borja fundou a empresa de consultoria *Jordi Borja Urban Technology Consulting S.L.*, que mantém sua consultoria aos gestores que se interessarem por seu modelo – ainda em vigor, como na Cidade do Rio. Segundo entrevista dada por Carlos Vainer (2014), de acordo com os resultados de seu grupo de pesquisa na UFRJ:

Este novo conceito fica muito claro logo no início do primeiro governo César Maia, quando, com o apoio da Firjan e um consórcio de mais de 40 grandes empresas, eles contratam a consultoria catalã Tubsá, de propriedade de um grande intelectual e consultor internacional catalão, Jordi Borja, além de alguns outros urbanistas que tinham estado engajados nas concepções que deram origem à Barcelona Olímpica. O sucesso de Barcelona é o sucesso de um momento particular da história espanhola e sua integração ao mercado comum europeu. Um momento particular de afirmação da autonomia catalã no âmbito do Estado espanhol. Mas também com consequências e sequelas brutais. Barcelona não inaugura esse processo – que, na verdade, foi inaugurado em algumas cidades americanas: Baltimore, Boston etc. Mas Barcelona, em primeiro lugar, implanta este modelo na Europa – e, a partir de Barcelona, ele vai ser exportado para a

América Latina. E Barcelona, em segundo lugar, se destaca por um grande esforço de marketing urbano, promovendo seu próprio modelo através de grandes investimentos. Promovê-lo no sentido de afirmar, de um lado, a cataluneidade, vis à vis do Estado espanhol; e, de outro lado, afirmar a europeidade da Catalunha, tentando separá-la da Espanha e aproximá-la da Europa.

A crítica ao modelo Barcelona não é apenas de Carlos Vainer. Diversos pesquisadores do tema, como a portuguesa Patrícia Abrantes (2010)⁶¹, acreditam que o modelo de Barcelona funcionou em um cenário muito específico: uma cidade europeia no início do processo neoliberal das cidades e em uma integração regional da União Europeia, um dos mais importantes blocos econômicos do mundo. Carlos Vainer, sobre essa adaptação e ciclo de conceitos estratégicos, diz em sua entrevista (2014):

O plano estratégico da cidade de Barcelona, além das necessidades do marketing, foi capaz de compor uma frente urbana com diferentes componentes sociais e políticos. Progressivamente, este modelo foi se tornando cada vez mais empresarial, mais fechado à participação, mais um modelo neoliberal como outro qualquer. Alguns anos atrás, o próprio Jordi Borja denunciou que este projeto havia sido apropriado pelo grande capital especulativo. Porque, depois das Olimpíadas vem a Exposição Internacional, depois vêm as *smart cities*... Quer dizer, essas cidades, para se manterem competitivas dentro deste conceito, têm de estar permanentemente lançando novos produtos ao mercado. [...] Os indignados, na Espanha, estão se manifestando contra um modelo de Estado, capital e sociedade, mas também contra um modelo urbano que transformou a cidade em uma grande empresa. E é justamente este modelo da cidade empresa, da cidade que concorre, da cidade que tem como elemento central não o atendimento das necessidades de seus cidadãos, mas o atendimento das necessidades de seus potenciais compradores, que vai ser adotado no Rio de Janeiro.

Carlos Vainer (2014) continua suas considerações na entrevista sobre a relação de experiência entre Barcelona e o Rio, apontando para a situação infranacional facilitadora à manutenção estratégica e realização, finalmente, dos grandes eventos esportivos e parcerias público-provadas (PPP) no alinhamento entre Cidade, Estado e Governo Federal:

O primeiro plano estratégico do Rio, não casualmente, não foi elaborado pelo poder público, mas por um consórcio empresarial, liderado pela Firjan e pela ACRJ. Plano que vai, progressivamente, sob a orientação técnica, metodológica, intelectual e cultural dos catalães, implantar este projeto de cidade no Rio. E, já ali, em 1994,

⁶¹ Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia. versão impressa ISSN 0430-5027. Finisterra n.90 Lisboa 2010. O modelo Barcelona: um exame crítico. Patrícia Abrantes.
http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0430-50272010000200012

já está dito que o Rio tem uma vocação olímpica. E logo a seguir se faz a primeira candidatura do Rio a sediar os Jogos Olímpicos. Quem elabora essa proposta? Os mesmos consultores catalães. Essa proposta é derrotada, há uma outra proposta mais adiante e, finalmente, há a terceira, que é vitoriosa. Nós sabemos muito bem que a vitória dessa terceira também está associada ao alinhamento do governo local com os governos estadual e federal. O governo federal investiu todo o seu prestígio – Lula, em particular –, deu uma série de garantias ao COI (Comitê Olímpico Internacional), como também à Fifa, de que o Brasil bancaria integralmente os custos, inclusive se houvesse perdas, que o Brasil entregaria as 12 cidades para a Copa, e o Rio para as Olimpíadas, segundo a vontade, o desejo e as necessidades do COI e da Fifa. Que ao fim e ao cabo são duas instituições privadas internacionais, que não respondem diante de ninguém, a não ser dos seus próprios conselhos. [...] O plano diretor é uma piada, é um documento que ninguém leva a sério. O Estatuto da Cidade, ao autorizar as operações urbanas consorciadas, permite botar o plano diretor na lata do lixo, onde ele está na maioria das cidades brasileiras. E no Rio, também.

De modo geral, para os críticos ao Modelo Barcelona, a estratégia adotada pela Cidade do Rio coloca o espaço público sob controle do capital e as decisões sobre o interesse público serão cada vez menos democráticas. As pesquisas de Fernanda Sánchez na Universidade Federal Fluminense e do próprio Carlos Vainer (2014) na Universidade Federal do Rio de Janeiro defendem, em seus grupos de pesquisa, que investidores não querem investir em cidades que façam protestos, mas cidades sob controle – e, por isso, que Tóquio foi escolhida em detrimento de Madrid e Istambul para a Olimpíada de 2020. Os choques entre a população e as decisões públicas ocorrem devido a esse fator. Contudo, o stress entre elite decisora e população acaba por ser deslocado para um outro cenário, afastado do que, de fato, determinariam o modelo da Cidade. Fernanda Sánchez também se coloca reticente com os atuais processos em seu grupo de pesquisa na UFF (Niterói). Mas, apesar de existirem grupos epistêmicos que se oponham à estratégia do Modelo Barcelona, estes não fazem parte dos grupos epistêmicos consultados pelos gestores políticos, mercado ou instituições. Por isso, a variável epistêmica consegue explicar as origens dos modelos, mas não necessariamente, no caso do Rio, conseguem explicar a sua aplicação sem olhar para os demais fatores.

Apesar de extinto nos anos 2000, o Grupo Barcelona teve contato direto, acompanhou e deu consultorias, vindo por diversas vezes à cidade, inclusive no processo da candidatura à Olimpíada. Como grupo privado, trouxe a noção de competição de cidades e visibilidade para atração de capital e

alimentar os mercados relacionados ao mercado internacional de cidades: do turismo, imobiliário e do entretenimento. Mas outro grupo de conhecimento (*think tank*) também surgiu ao final dos anos 1990, na própria Cidade do Rio: o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). O CEBRI, tendo diversas empresas e a própria Prefeitura do Rio como mantenedoras (CEBRI, 2016), se coloca como uma instituição autônoma de interesse acadêmico. O próprio CEBRI se denomina como um *think tank* em sua seção “Quem Somos”:

O *think tank* de referência em relações internacionais do Brasil. Independente, apartidário e multidisciplinar, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais é pautado pela excelência, ética e transparência na formulação e disseminação de conteúdo de alta qualidade sobre o cenário internacional e o papel do Brasil. Engajando os setores público e privado, a academia e a sociedade civil em um debate plural, o CEBRI influencia a construção da agenda internacional do país e subsidia a formulação de políticas públicas, gerando ações de impacto e visão prospectiva. Ao longo de dezoito anos de história, já realizou cerca de 500 eventos, produziu mais de 200 publicações e atua com uma rede internacional de mais de 100 entidades de alto nível em todos os continentes. A instituição se destaca por seu acervo intelectual, pela capacidade de congregiar múltiplas visões de renomados especialistas e pela envergadura de seu Conselho Curador. Conectado à agenda internacional, o CEBRI identifica e analisa as mais relevantes questões internacionais, promovendo o engajamento entre a produção de conhecimento e a ação política. Atua como a contraparte de instituições estratégicas globais, como o Council on Foreign Relations, nos EUA, a Chatham House, no Reino Unido, além de diversos outros Conselhos de Relações Internacionais no cenário global. reconhecimento de sua importância internacional é atestado ainda pela pesquisa Global Go to Think Tanks, conduzida pela Universidade da Pensilvânia, segundo a qual é considerado um dos think tanks mais relevantes do mundo.

No caso do CEBRI é possível identificar diversas publicações sobre paradiplomacia e ação externa de governos subnacionais e, em especial, sobre a Cidade do Rio de Janeiro e do RJ. A série de publicações *Rio de Janeiro as a Global Partner* traz diversas concepções das boas práticas, potencialidades e desafios do RJ e da Cidade. Mas, uma das publicações que se mostram mais relevantes para se compreender essa relação entre o CEBRI e a paradiplomacia da Cidade está no artigo escrito pelo próprio coordenador da CRI, Laudemar Aguiar, em conjunto com Anna Carolina Mendes (Assessora de Cooperação Multilateral da CRI): *Paradiplomacia e atuação internacional da cidade do Rio de Janeiro* (2013). No artigo, o coordenador e a assessora da

CRI defendem que a paradiplomacia é um mecanismo de se obter financiamento e desenvolvimento às cidades:

A política externa, mesmo não constando do rol de políticas descentralizadas, passou por um processo de fragmentação, uma vez que as ações externas foram vistas pelos governos subnacionais como ferramentas para o ganho de eficiência e novas formas de financiamento de políticas públicas. [...] Uma vocação contemporânea do Rio é a realização de grandes eventos internacionais, iniciada com a RIO 92, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e os Jogos Panamericanos de 2007, cujos êxitos permitiram que o momento atual de renovação do Rio de Janeiro seja pautado por mega eventos que trazem grandes oportunidades de atração de investimentos, de promoção e posicionamento da marca internacional da cidade. [...] Um legado da Rio+20 para a cidade foi a criação do Centro Rio+, centro mundial sobre o desenvolvimento sustentável, uma parceria do Governo Federal e do PNUD. O centro será um consórcio de agências governamentais e do sistema ONU, governos locais (como a Prefeitura do Rio de Janeiro), ONGs, universidades, think-tanks e o setor privado. [...] Como parte da estratégia de estímulo da projeção internacional da Cidade e das oportunidades trazidas por estes megaeventos, o Prefeito Eduardo Paes, em seu segundo mandato, fortaleceu a estrutura da CRI, de forma que ela pudesse se adequar aos novos desafios, com a maior visibilidade global do Rio de Janeiro. (AGUIAR, MENDES, 2013, p. 7; p. 12-13).

Fica claro que nesse artigo, os principais pontos apontados por Laudemar e Mendes sobre a paradiplomacia do Rio foram investigadas em seus processos decisórios e fatores de influência. Contudo, a ênfase de mudança ter só ocorrido durante o governo de Eduardo Paes deve ser revisto. Como é possível identificar, desde 1993 a Cidade do Rio mantém a mesma estratégia. Possivelmente, na relação com o CEBRI, mais recente, diversos conceitos como paradiplomacia tenham sido reforçados dentro da CRI. Mas o que se põe como relevante é o fato do CEBRI publicar a experiência da Cidade do Rio como um exemplo bem-sucedido – o que pode ter reflexos em outras gestões e cidades. Como um grupo de conhecimento, o CEBRI passa, da mesma forma que muitas organizações internacionais, a premiar boas práticas das cidades e a incentivar sua continuidade.

Como visto, a estratégia da visibilidade não surge com o CEBRI, mas com o Grupo Barcelona. Porém, o CEBRI e a CRI mantém essa estratégia, ao menos, até o atual governo municipal. A relação entre CEBRI e Prefeitura, intermediada pela CRI, se faz presente tanto em suas publicações, como em eventos organizados em conjuntos. Seminários e debates públicos, como de

John Manley, no qual o coordenador Laudemar Aguiar teve fala⁶², registram as ideias de que a ação internacional das cidades, em especial do Rio de Janeiro, deve ser uma ação estratégica de aproximação entre o poder público, privado e a academia – e que, no caso do Rio, essa aproximação dos três ocorreria cada vez mais. Vale ressaltar que o encontro se deu na ACRJ com “casa cheia” segundo o coordenador.

Desse modo, as mensagens encontradas nos *think tanks* absorvem conceitos mais gerais das comunidades epistêmicas sobre paradiplomacia, gestão urbana e desenvolvimento econômico neoliberal e adicionam ideias mais específicas, como as defendidas e implementadas por Jordi Borja. Se o Grupo Barcelona iniciou o processo de modelo estratégico na Cidade do Rio, em 1993, o CEBRI o apoiou nos últimos anos. Estar no Gabinete do Prefeito até poderia facilitar uma relação mais personalista entre prefeitos e coordenadores. Mas, ainda assim, as cidades implementam modelos que não são dados pelos prefeitos e nem por seus coordenadores, como no caso do Rio de Janeiro.

A própria literatura aqui utilizada coloca a paradiplomacia como uma ação de ganhos externos para a cidade que a exerce. Mas, como visto, nem toda a produção acadêmica chega aos decisores políticos. O Grupo Barcelona chegou ao Rio por seu sucesso internacional nos primeiros anos da década de 1990, enquanto que as orientações do CEBRI chegam por ser a Prefeitura uma de suas mantenedoras. Por isso, considera-se que, ao nível epistêmico, a Cidade manteve relações com ao menos dois *think tanks* que orientaram as suas decisões políticas e institucionais, bem como seu posicionamento diante do mercado.

Nesses cinco grupos de variáveis – políticas, de mercado, institucional, internacionais e epistêmicas – o caso da Cidade do Rio de Janeiro foi analisado de forma mais profunda. Foram encontradas respostas sobre sua paradiplomacia como uma política externa nos moldes dos autores norte-americanos e de nossos nacionais. As variáveis se mostraram com maior ou menor grau explicativo, mas todas contribuíram para explicar a estratégia de

⁶² CEBRI. Debate com John Manley. Realizado na ACRJ em 15 de janeiro de 2016. Disponível em <<http://www.cebri.org/portal/podcasts-e-videos/videos/cebri-debate-com-john-manley-laudemar-aguiar-depoimento;jsessionid=84EDD2B469B754A084B4BF3D4D95B06B>>. Acesso em 02/09/2016.

ação externa da Cidade. A Cidade do Rio, de fato atendeu às demandas do mercado neoliberal dos anos 1990 para as cidades e das orientações de agentes internacionais, mas não foi só isso. A Cidade assumiu modelo e conceitos advindos de grupos de conhecimento e experiências anteriores de outras cidades que foram postos em prática pelos gestores políticos. Esses gestores, por sua vez, mesmo variando de partidos ao longo desses treze anos, mantiveram concepções semelhantes sobre a ação externa da Cidade – o que contribuiu para a continuidade da paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A relação dos estudos de política pública e política externa com os de paradiplomacia exige um olhar para dentro das cidades em suas diversas dimensões. Cinco dimensões, cada qual compondo um grupo de variáveis, foram identificados para se analisar o caso da Cidade do Rio de Janeiro. Ao longo da presente pesquisa essas dimensões foram exploradas em suas competências explicativas sobre o modelo estratégico que a Cidade do Rio manteve de 1993 até 2016. Cada grupo de variáveis teve uma capacidade diferente de explicar uma das partes do todo e, por isso, ainda merecem um pouco mais de atenção. Neste último momento da pesquisa busca-se mostrar as contribuições dos estudos de política pública e de política externa à paradiplomacia e frisar as respostas obtidas no capítulo anterior.

De forma mais breve que as etapas anteriores, este capítulo divide-se em dois apontamentos: primeiramente referente às capacidades explicativas das variáveis sobre a paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro; e os possíveis desdobramentos analíticos sobre outras cidades com o uso do modelo (Quadro 1, p. 29) que orientou a presente análise de caso. Diante das dimensões investigadas, nem todas tiveram uma grande capacidade explicativa no caso da Cidade do Rio. Por exemplo, a variação ao longo do tempo dos coordenadores da CRI pouco explicou a continuidade da estratégica paradiplomática da Cidade na dimensão de gestão e institucional. Mas, de modo geral, dentro dos grupos de variáveis, sempre houve uma ou outra que conseguiu explicar de modo parcial a continuidade estratégica municipal.

A concepção adotada de que a paradiplomacia é em si política externa e que esta, por sua vez, é uma política pública, ampliou o número de variáveis a serem investigadas. Dos gestores, aos empresários e demanda dos mercados, passando pela autonomia institucional, corpo técnico e interferência de agentes nacionais e internacionais, as variáveis foram organizadas no modelo em suas cinco dimensões, mas que não devem ser vistas como rígidas. Ao contrário, assim como o conceito de paradiplomacia perpassa o de política externa e o de política pública em uma cidade, as dimensões e suas variáveis também o fazem. Mas, por uma necessidade de viabilidade e de maior clareza dos

métodos empregados, opta-se por organizar o modelo apresentado ainda no capítulo 1 (Quadro 1, p. 29). Em alguns casos, algumas variáveis investigadas dentro dessas cinco dimensões poderiam até ser compreendidas como fatores – e não como variáveis. Contudo, ao olhar alguns fatores ao longo do tempo e em sua variação – no caso do Rio ou em futuros – eles são categorizados como variáveis explicativas. Por isso, é possível identificar seus graus explicativos referentes à compreensão do caso em análise.

Já foi visto que a escolha dessas variáveis está presente na literatura especializada da paradiplomacia, mas de forma fragmentada. A justificativa em uni-las em um único modelo (p. 29) se justifica por associar os estudos de paradiplomacia com os de política pública e política externa. Celina Souza (2006) e Enrique Saraiva (2007), por exemplo, trazem a importância de se compreender a política pública como um conjunto de fatores decisivos que não apenas os gestores ou instituições formais, mas também agentes e processos informais fora da estrutura tradicional governamental, como organizações não governamentais e canais de diálogo com movimentos sociais. Ainda que a população diante do tema internacional da Cidade do Rio se mostre pouco participativa, houve tensões e protestos diante de algumas ações públicas do governo municipal. Possivelmente, em outros casos, nos quais a população tenha maior participação nos processos decisórios de suas cidades, a dimensão social possa se tornar tão explicativa quanto as demais, tornando-se uma dimensão própria – visto que na presente pesquisa foi investigada nas dimensões da política de gestão e da institucional.

Já autores como James Rosenau (1967), Graham Allison (1969), Helen Milner (1996; 1997), Valerie Hudson e Christopher Vore (1995), James Fearon (1998), Brian White (1999), Letícia Pinheiro e Mónica Salomón (2013) se tornaram fontes de técnicas analíticas sobre política externa. Olhar para dentro e ver a relação de governos executivos com os governos legislativos ou na relação entre instituições, partidos e demanda social, resultou em uma busca por compreender ações internacionais sem as barreiras entre interno e externo, nacional e internacional – mas entender a paradiplomacia como uma política externa que é resultante, por sua vez, de diversas dinâmicas que perpassam as fronteiras governamentais.

Percebe-se que nessa dinâmica complexa de agentes, internos e externos à Cidade do Rio, as variáveis políticas de gestão trouxeram respostas consistentes sobre a ação externa do município. Ao ter identificado um único grupo político no poder, desde 1993 até 2016, aponta para os gestores (prefeitos) como os agentes decisores no processo de política externa da Cidade. Mas, apesar de determinarem o comportamento da Cidade, não criaram os modelos – os absorveram de outros agentes, como do Grupo Barcelona e do CEBRI. Os partidos, como variável, pouco explicaram a situação do Rio, enquanto que as relações interpessoais entre os prefeitos e sua profissionalização anterior (no caso de César Maia e Luiz Paulo Conde) muito se aproximaram dos valores e perfil paradiplomático da Cidade no período analisado. As variáveis políticas, portanto, foram investigadas, nas quais se destacaram o grupo político e a profissionalização anterior ao mandato dos prefeitos.

Outra informação relevante, encontrada por meio da prosopografia, foi de que os dois prefeitos (César Maia e Conde) mantiveram atividades internacionais em seus cargos políticos e na vida pessoal. A criação da Comissão Especial da Câmara dos Vereadores por César Maia, por exemplo, ilustra que a agenda internacional não era apenas um tema secundário aos gestores, mas detinha uma relação primária. Em menor capacidade explicativa ao caso, o engajamento com temas, redes e instituições internacionais próximos ao perfil profissional dos gestores políticos, como a URB-AL no período Conde, também contribui para a aproximação do gestor com os temas da agenda externa da Cidade. Evidentemente que é difícil mensurar graus de personalismo do gestor sobre a ação externa da Cidade, mas, ao menos, é possível afirmar afinidades e proximidades com sua deliberação e execução.

Esses dados, transformados aqui em informação, também se sustentam pelas explicações das variáveis institucionais, como na baixa autonomia de gestão da CRI. A CRI, como parte subordinada ao Gabinete do Prefeito, teve trocas de coordenadores e corpo técnico em um ritmo significativo. Com exceção do embaixador Claudio Garcia de Souza, que permaneceu nos dois governos municipais dos anos 1990, o cargo de coordenador da CRI sempre teve rotatividade para cada novo mandato de prefeito. De fato, a existência de uma instituição especializada na Cidade contribui para a organização e

continuidade da ação paradiplomática. Mas não necessariamente determina o tipo de ação. Da mesma forma que os prefeitos absorvem modelos, os coordenadores também o fazem. Neste caso, olhar para os grupos de conhecimento é fundamental.

Para Fernanda Sánchez (2001) e Carlos Vainer (2014), os modelos de estratégia paradiplomática vieram do Grupo Barcelona, por intermédio das novas práticas neoliberais municipais no mundo. O mercado, assim como aponta Saskia Sassen (2010), acaba por reproduzir o capital e forçar a reformulação das cidades em busca de sobrevivência. Essa situação transforma cidades, especialmente as de países em desenvolvimento, em concorrentes por capital externo. Todavia, se o mercado legitima e populariza alguns modelos, estes são escolhidos por agentes que poderiam tomar outras decisões em construção da realidade.

Mas, no caso da Cidade do Rio, a escolha do modelo estratégico visto nos Planos Estratégicos (PE), desde 1993, foi facilmente explicada pela dimensão do mercado. A participação direta da ACRJ e da FIRJAN, bem como de diversas outras empresas e iniciativas PPP (parcerias público-privadas) no Conselho da Cidade e nas políticas públicas da Cidade está registrada em diversas fontes oficiais e também podem ser vistas em estudos de redes sobre os conselheiros. Os mercados vinculados ao mercado de cidades também se fez presente em interação com os objetivos e práticas políticas no Rio. Contudo, não foi o mercado quem criou o modelo. No máximo demandou sua criação e execução. Mas, como o mercado não é uma estrutura que determina o comportamento dos agentes, mais uma vez, a variável grupo político é reforçada em capacidade explicativa.

Tanto a participação empresarial e os mercados de cidades tem grande capacidade explicativa sobre a continuidade da paradiplomacia do Rio. Somadas à decisão dos grupos políticos (gestores), que demonstram atender aos interesses de mercado, é possível compreender os processos de escolha e objetivos da paradiplomacia na Cidade do Rio como uma consequência dos interesses políticos (e suas variáveis) junto ao mercado (e suas variáveis). Além disso, instituições internacionais, como redes e organizações do Sistema ONU, também orientam e apoiam ideias de desenvolvimento e de prioridades em modelos de boas práticas municipais. Sem as variáveis internacionais e

agentes externos pouco se compreenderia sobre o fortalecimento da estratégia adotada. Por exemplo, com o empréstimo do Banco Mundial ao Rio, orientações de como e onde gastar o dinheiro se sobrepõem à autonomia política local. Ainda que haja alinhamento com os interesses dos grupos políticos no poder.

No caso do Rio, os ganhos perseguidos no mercado somam-se aos ganhos perseguidos na estratégia de visibilidade que geram um ciclo retroalimentado, como apontaram Sánchez (2001) e Kavaratzis (2004). O *marketing* municipal e a estratégia de *city branding* são sustentados pelos fatores de mercado que levam os gestores políticos a adotarem suas concepções estratégicas. Grandes eventos, reformas urbanas, investimentos na visibilidade e criação de marcos locais levam à marca municipal e ao *status* de cidade mercadoria. A política externa do Rio de Janeiro se mostrou, nesses treze anos, perseguidora dessas concepções estratégicas. Por meio dos PEs, o Rio elaborou seu Conselho da Cidade com forte participação empresarial e suas fundações que, posteriormente, envolveram-se com as iniciativas de reformas e marcos municipais, como a Concessionária Porto Novo, Itaú e a Fundação Roberto Marinho. Mas o uso e a continuidade de uma estratégia que remodela a Cidade exige olhar para a sua origem e formulação em um determinado contexto.

Descobrir a origem exigiu investigar as comunidades epistêmicas, como universidades e instituições privadas ou da sociedade civil organizada. A TUBSA S.A. (ou Grupo Barcelona), bem como do político e professor catalão Jordi Borja, contribuíram para identificar a origem da estratégia adotada pela Cidade do Rio em 1993. Após sua adoção, a estratégia manteve-se em continuidade por meio das variáveis de mercado de cidades e grupo político no poder. Mas também, em menor grau, pelo acompanhamento desses grupos de conhecimento ao longo dos anos. O próprio Jordi Borja, responsável pela criação do PE no Rio, retornou à Cidade diversas vezes. O CEBRI, que se autodenomina um *think tank*, também pode ser apontado como um agente epistêmico responsável pelas práticas de paradiplomacia mais recentes da Cidade ao ter a Prefeitura do Rio como uma de suas mantenedoras.

Dessa forma, é até possível analisar apenas um grupo de variáveis ou uma única variável em uma pesquisa, mas perde-se a visão geral do

comportamento do agente e de como as dimensões e suas variáveis são porosas e criam tranças na realidade. A elaboração da paradiplomacia não é tão diferente da elaboração da política externa de um Estado. Livre das questões de soberania, como apontadas por James Rosenau, as cidades passam a atender interesses de mercados sob decisões de grupos políticos no poder aplicando estratégias elaboradas, muitas das vezes, por *think tanks* e comunidades epistêmicas. A aprovação de instituições internacionais de boas práticas realizadas pelas cidades, bem como orientações de políticas públicas e incentivos à paradiplomacia, também acabam explicando, em maior ou menor grau, a realidade das cidades nas relações internacionais.

No caso do Rio de Janeiro, dentro das cinco dimensões, ao menos uma em cada grupo se mostrou explicativa à paradiplomacia da Cidade. Os resultados apontam para um maior grau explicativo às variáveis da dimensão política de gestão (variável interpessoal de relação entre os prefeitos e de suas experiências profissionais), seguida pela demanda e deliberação das políticas por agentes dos mercados de cidades (imobiliário e suas construtoras, turismo e entretenimento). Em menor grau, mas importante por traçar os modelos de ação dos gestores diante do mercado, estão as variáveis epistêmicas que trouxeram orientações das boas práticas à Cidade. Esses modelos foram identificados nas ações das organizações internacionais, como a CGLU, e dos grupos de conhecimento (*think tanks*), como o Grupo Barcelona e o CEBRI.

A paradiplomacia da Cidade foi identificada como uma estratégia de arrecadação de recursos e adaptações às demandas de mercado. Ao longo desses treze anos, os governos locais se alteraram em espectro político, mas manteve-se o mesmo grupo político, bem como os mesmos setores do mercado presentes nas transformações espaciais da cidade. Dessa forma, a paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro se organizou e seguiu a estratégia de captação de recursos, internos e externos, por meio da visibilidade internacional. Com o futuro prefeito Marcelo Crivella fica a dúvida se a estratégia paradiplomática do Rio sofrerá alguma ruptura ou assumirá uma nova estratégia junto à CRI e em seus Planos Estratégicos. Até o momento, nas declarações como novo prefeito e nas alterações já iniciadas na coordenação da CRI, a nova gestão aponta para um distanciamento do modelo de visibilidade internacional que predominou de 1993 até 2016.

Tendo exposto o caso da Cidade do Rio de Janeiro, a experiência de pesquisa aqui compartilhada possibilitou a organização e teste de um modelo que pode contribuir para futuras análises de paradiplomacia. Evidentemente que o modelo não busca responder a todas as questões, mas sim trazer uma percepção mais ampla sobre a ação externa das cidades com o olhar para as diversas dinâmicas que a literatura aponta de forma fragmentada. O modelo de análise não busca identificar se há ou não o exercício da paradiplomacia, mas sim como compreender os agentes e dinâmicas que interferem em sua natureza, estratégia e respostas ao meio em que ocorre.

Partindo do pressuposto que existe a paradiplomacia institucionalizada, ou seja, que exista um órgão governamental que cuide da agenda de política externa da cidade – ou outro governo subnacional – parte-se para a análise das dimensões que nada mais são do que grupos de fatores e variáveis qualitativas, como as políticas de gestão, as de mercado, institucionais, internacionais e epistêmicas. Como visto, a dimensão política de gestão apontará para os tomadores de decisão, de acordo com seus valores e experiências e, em outras circunstâncias à participação popular nos processos decisórios. O mercado poderá responder sobre a legitimidade da escolha sobre determinadas estratégias paradiplomáticas e cenário de ação da Cidade. As instituições apontam para um maior ou menor grau de autonomia decisória – mais técnica, mais política dos gestores ou mais social – e sua relação com outras instâncias infranacionais – secretarias, ministérios etc. que podem explicar situações como a protodiplomacia ou personalismo de gestão por seus gestores técnicos. A dimensão internacional ou de agentes externos apontam para o grau de interferência de demandas, orientações e incentivos de agentes externos, como as organizações internacionais, em continuidades ou rupturas, bem como na aplicação de modelos. O mesmo ocorre na variável epistêmica que busca mostrar a origem do pensamento estratégico adotado por cada gestão local.

A partir desses cinco grupos de variáveis é possível montar um modelo que orientou a presente pesquisa e futuras análises sobre a paradiplomacia, olhando tanto para dentro do governo, como para fora, em seu cenário local, nacional e internacional, político e de mercado. Vale ressaltar que o formato do modelo (p. 29) aqui utilizado pode ser reconfigurado para cada diferença de

natureza do agente em análise (de cidades às regiões, províncias e Estados federados). No caso das variáveis políticas de gestão, fizeram-se estudos de prosopografia para conhecer o perfil dos gestores governamentais, mas também poderia aprofundar em estudos de redes para identificar relações entre indivíduos e traçar grupos políticos menos evidentes. Já nas variáveis da dimensão do mercado é possível identificar empresas que financiaram campanhas de gestores ou que foram beneficiadas com a ação paradiplomática dos governos ou que tenham sofrido lobby em realidades que o permitem. Ações voltadas ao mercado são de fácil identificação em discursos em muitas realidades. A autonomia institucional, por mais que possa parecer subjetiva, pode ser observada no número de decisões tomadas por seu corpo técnico e pelas agendas a serem seguidas – se foram elaboradas pela própria instituição ou se vieram de outras esferas, como gabinetes de prefeitos.

De modo geral, o modelo não busca enrijecer futuras análises, apenas servir como base organizada dos apontamentos e técnicas da literatura especializada em paradiplomacia e de outras áreas do saber, como da Ciência Política, Relações Internacionais, Sociologia e Política Pública para compreender outros casos. Para ilustrar sua utilização em outras cidades, ainda que de forma breve e superficial, a seguir encontram-se alguns quadros elaborados a partir do modelo inicial da presente pesquisa. Deve-se lembrar, mais uma vez, que o modelo é aplicável quando já existe a paradiplomacia como prática do governo local da cidade.

Quadro 9: Exemplo 1 - Cidade do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro	Política de Gestão	Mercado	Institucionais	Internacionais	Epistêmicas
O que investigar	Grupo Gestor Partidos	Mercados de Cidades: turismo e imobiliário	CRI, CERI	OI's e redes de cidades	Modelo Estratégico
Como investigar	Prosopografia	Participação empresarial	Análise Documental	Análise documental	Redes epistêmicas

Fonte: Elaboração própria do autor, 2016.

Como já visto na presente pesquisa, o modelo no caso da Cidade do Rio de Janeiro seria aplicado de acordo com o primeiro exemplo (Quadro 9). Tendo

no Grupo de Gestores a maior explicação, seguida pelo mercado de cidades que absorve o modelo estratégico das comunidades epistêmicas. Por fim, em menor grau, as orientações internacionais e a centralização institucional na CRI. Em outro exemplo, de uma grande cidade também brasileira – São Paulo – o modelo (Quadro 10) poderia responder que a alternância partidária, de fato tem maior capacidade explicativa do que a existência de grupos políticos. Isso ocorreria visto que na capital paulista os partidos em espectro político se mostram em extremos. Muito provavelmente o modelo epistêmico não advém do Grupo Barcelona, visto que o perfil de ação, ao menos em reconhecimento da *Foreign Policy* (2014) sobre as cidades globais, não é a de experiência cultural ou de sediar grandes eventos internacionais. O CEBRI também poderia ter um papel menor ou nulo inexistente como um *think tank* sobre as práticas da cidade paulista.

Quadro 10: Exemplo 2 - Cidade de São Paulo

São Paulo	Política de Gestão	Mercado	Institucionais	Internacionais	Epistêmicas
O que investigar	Partidos Gestores	Mercado de cidades: financeiro e comercial	Secretaria de RI	Ol's e redes de cidades	Modelo Estratégico
Como investigar	Espectro político	Participação empresarial	Análise Documental	Análise Documental	Redes epistêmicas

Fonte: Elaboração própria do autor, 2016.

Dessa forma, outras cidades, nacionais e internacionais (Quadro 11) podem ter suas análises a partir do modelo desenvolvido na presente pesquisa. Buenos Aires, por exemplo, se aproximaria em algum grau do Rio, com sua renovação urbana no Porto Madero. Observa-se, por exemplo, que a Cidade de Buenos Aires mantém uma forte participação em redes de cidades e também em experiência cultural, se aproximando do Rio no *ranking* de cidades globais da *Foreign Policy* (2014) ou na Unidade Temática de Cultura da Rede de Mercocidades. Sua instituição paradiplomática, a *Relaciones Internacionales e Institucionales* (RII), mantém maior autonomia do que no caso da CRI, traçando planos menos subordinados ao gabinete do prefeito. Mas, o modelo, como visto em São Paulo, também poderia ser aplicado a qualquer cidade,

praticando ou não os conceitos de marketing municipal ou *city branding*. O mais importante nesse caso seria identificar as dinâmicas e agentes envolvidos nos processos decisórios e de orientação da paradiplomacia, da mesma forma que estudos de política externa buscam fazer.

Quadro 11: Exemplo 3 - Cidade de Buenos Aires quadro 11

Buenos Aires	Política de Gestão	Mercado	Institucionais	Internacionais	Epistêmicas
O que investigar	Partidos Gestores; Participação Social	Mercado de cidades: imobiliário e turismo	RII	Ol's e redes de cidades	Modelo estratégico
Como investigar	Espectro Político, Redes e Prosopografia	Participação empresarial e investimentos	Análise documental	Análise documental	Redes epistêmicas

Fonte: Elaboração própria do autor, 2016.

Como pode ser visto, o modelo mostra-se flexível e, sobretudo, defende a análise desses cinco grupos de dinâmicas e agentes. A fragmentação das variáveis e fatores pode contribuir para uma explicação pontual sobre uma determinada característica, mas se mostra insuficiente para a análise mais precisa da natureza de ação. Em uma breve análise dessas cidades, que já pesquisei anteriormente, bem como de outras cidades aqui mencionadas, como Barcelona, Bilbao e Milwaukee, as redes epistêmicas poderão até ter a mesma fonte de conceitos, mas o caminho será sempre distinto até alcançar os gestores de cada cidade. Como visto, Barcelona adota os modelos de cidades estadunidenses e, por meio de Jordi Borja, adapta conceitos e cria o modelo Barcelona. Este, por sua vez, passa a ser utilizado e adaptado por diversas outras cidades como o Rio de Janeiro.

O mercado de cidades também não é único, podendo ser mais explicado pelo de turismo, entretenimento, imobiliário, de logística comercial etc., como aponta Fernanda Sánchez (2001). Em cada caso, as variáveis poderão ser distintas, mas, ainda assim, fazem parte de um dos cinco grupos. É difícil dissociar modelos estratégicos da legitimação do mercado que, por sua vez, serão escolhidos pelos gestores e reconhecidos por instituições internacionais.

Com isso, também é difícil identificar cidades internacionalmente atuantes que estejam fora dessa dinâmica.

Mais uma vez, é preciso compreender o estudo da paradiplomacia como parte do campo das Relações Internacionais. Dessa forma, a presente tese se encerra com uma análise mais profunda sobre a paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro. Ao olhar para a literatura percebe-se uma diversidade de variáveis explicativas. A organização em cinco grupos – político, mercado, institucional, internacional e epistêmico – facilitou a identificação das variáveis que, de fato, tendem a explicar mais o caso em questão. Essa investigação também levou à organização de um modelo que não era o objetivo inicial da presente tese, mas que poderá contribuir com futuras pesquisas de política pública e política externa ao nível local. Assim, a paradiplomacia da Cidade do Rio de Janeiro contribui aos estudos de novas modalidades de ação das cidades nas relações internacionais contemporâneas: agentes socialmente construídos por dinâmicas internas e externas às suas fronteiras locais e que, cada vez mais, alteram e são alteradas pelas dinâmicas internacionais.

REFERÊNCIAS

- ACTIONAID (2007). **Consolidating the peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nation Peacebuilding Commission**. Disponível em << http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/consolidating_the_peace_-_views_from_sierra_leone_and_burundi_on_the_united_nations_peacebuilding_commission.pdf>>. Acesso em 04 de novembro de 2015.
- ADLER, Emanuel. **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. São Paulo: Lua Nova, n. 47, 1999, p. 201-246 Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11/06/2016.
- _____. **Communitarian International Relations: the epistemic foundations of International Relations**. Taylor & Francis e-Library, 2005.
- AGUIRRE, Iñaki. **Making sense of Paradiplomacy? An Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition**. In: Aldecou, F. and Keating, M.(Eds.) *Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments*. London/Portland, OR: Frank Class, 1999.
- ALDÉ, Alessandra; DIAS, Heloísa. **Intervalo surpresa: spots eleitorais na campanha municipal de 1996**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Eleições 96: propaganda eleitoral na TV e mídia impressa, 1996, p. 1-18.
- ALLISON, Graham. **Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis**. The American Political Science Review, Volume 63, Issue 3, setembro de 1969, p. 689-718.
- ANTOINE, Jacques. **Developement et fonctions économiques des villes**. Seine: Revue de l'Action Populaire, fev. de 1963.
- ARAUJO, Izabela Viana; ONUKI, Janaina. **A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo**. São Paulo: USP, 2012. Disponível em << <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/1533-a-influencia-partidaria-no-nivel-municipal-paradiplomacia-na-cidade-de-sao-paulo>>> Acesso em 04/03/2015.
- AROCA, Maria Victoria; VILLALONGA, Isabel. **Barcelona a 100. Protagonistas de una nueva generación**. Barcelona : Sirpus, 1997.
- AZEVEDO, Esterzilda Berenstein. **Patrimônio Industrial no Brasil**. São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, Arquitetura e Urbanismo, n. 3/ primeiro semestre de 2010, p. 11-23.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- BELLAMY, Alex J. (2010). **The institutionalisation of peacebuilding: what role for the Un Peacebuilding Commission?** In: RICHMOND, Oliver. *Peacebuilding: critical developments and approaches*. Nova Iorque. Palgrave Macmillan. 2010.
- BERTA, Ruben. **Cesar Maia tem 16 funcionários que trabalharam com ele no Executivo**. Rio de Janeiro: O Globo, 13/04/2013 6:00h. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/rio/cesar-maia-tem-16-funcionarios-que-trabalharam-com-ele-no-executivo-8104876#ixzz4MdSpuilS>>. Acesso em 09/08/2015.

BIENENSTEIN, Glauco. **Globalização e metrópole. A relação entre as escalas global e local: o Rio de Janeiro**. Revista RBUR, 2001. Disponível em << <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/2142/2095> >> Acesso em 08 de fevereiro de 2016.

BORJA, Jordi. **Políticas para la ciudad europea de hoy**. In: DE FORN, M. & BORJA, Jordi. (dirs.). Barcelona y el sistema urbano europeo. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1990.

_____. **Barcelona. Un modelo de transformación urbana**. Quito: Programa de Gestión Urbana / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1995.

_____. **As cidades e o planejamento estratégico. Uma reflexão europeia e latino-americana**. In: FISCHER, T. (org.). Gestão contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BORJA, Jordi; CASTELLS, M. **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: United Nations for Human Settlements / Taurus / Pensamiento, 1997.

BURY, John. **Arquitetura e Arte no Brasil Colonial**. In: Bury, John; Oliveira, Myriam Andrade Ribeiro de (org.). Arquitetura e Arte no Brasil Colonial. Iphan / Monumenta, 2006, p. 166-203.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. **O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”?** Rio de Janeiro: PUC-Rio, O Social em Questão, Ano XVI - nº 29, 2013, p. 69-100.

CARPINTERÓ, Marisa Varanda Teixeira; CERASOLI, Josiane Francia. **A Cidade como História**. Curitiba: Editora UFPR, História: Questões & Debates, n. 50, p. 61-101, jan./jun. 2009.

CARVALHO, Cláudia; NÓBREGA, Cláudia; SÁ, Marcos. **Introdução**. In: Guia da Arquitetura Colonial, Neoclássica e Romântica no Rio de Janeiro. Centro de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro [Czajkowski, Jorge (curador); Sendik, Fernando (coordenador)]. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2001, pp. 4-5.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais**. Prismas: direito, políticas públicas e mundialização. Brasília, v. 4, n.1, p.48-67, jan./jul. 2007.

CCCB – **Centro de Cultura Contemporânea de Barcelona**. Disponível em << <http://web.archive.org/web/20050209024341/http://www.cccb.org/cast/qui/qui.htm> >>. Acesso em 06/10/2015.

CESAR MAIA, 2016. **Portal Oficial**. Disponível em <<http://www.cesarmaia.com.br/>>. Último acesso em 10 de fevereiro de 2016.

CIDADE OLÍMPICA. Prefeitura do Rio de Janeiro. **Museu do Amanhã, um novo cartão postal**. 01/11/2011. Disponível em << <http://www.cidadeolimpica.com.br/museu-do-amanha-o-novo-cartao-postal-do-rio/> >>. Acesso em: 12 de Janeiro de 2015.

CORNAGIO, Noé. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental**. In:

Vigegani, Tulio et al (orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, p. 251-282.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Atuação Internacional Municipal: estratégias para gestores municipais projetarem mundialmente sua cidade.** Brasília: CNM, 2008.

CRIEKEMANS, David. **How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy'. The case of Flanders (1993-2005).** International Conference Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value. Geneva, May, 31 – June, 1, 2006.

DIAS, Reinaldo. **Um tema emergente nas Relações Internacionais: A paradiplomacia das cidades e municípios.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 79, agosto de 2010. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8156>. Acesso em setembro de 2015.

DUCHACEK, Ivo. **Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations.** In: Michelmann, H.J. and Soldatos, P. (Eds.) Federalism and International Relations: the role of subnational units Oxford: Claredon Press, 1990, p. 01-33.

DUNCAN, James. & LEY, David. **Place, Culture, Representation.** London: Routledge, 1993.

DYMENT, David. **Substate Paradiplomacy: the case of the Ontario Government.** In HOCKING, Brian (org.). Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy. Londres e Nova York: Macmillan and Saint Martin's Press, 1993.

DYMENT, David. **The Ontario Government as a International Actor.** Londres: Regional & Federal Studies, vol. 11, n. 1, 2001, p. 55-79.

FEARON, James. **Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations.** Annu. Political Science, 1998, p. 289-313.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. **Taking Stock: The Constructivist Research and Comparative Politics.** Rev. Political Science 4, pp. 391-416, 2001. Disponível em: http://home.qwu.edu/~finnemor/articles/2001_takingstock_arps.pdf. Acesso em 15 de mar. de 2011.

FOREIGN POLICY. **The Global Cities Index.** Washington: Foreign Policy of Washington Post Company, pp. 68-76 nov./dez. 2008.

_____. 2010.

_____. 2012.

_____. 2014.

FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO. **Museu do Amanhã atinge a marca de 100 mil visitantes.** Em 14/01/2016. Disponível em <<http://www.frm.org.br/noticias/museu-do-amanha-atinge-a-marca-de-100-mil-visitantes/>>. Acesos em: 20/01/2016.

GAYARD, Nicole Aguilar; VIGEVANI, Tullo. **A paradiplomacia na Cidade de São Paulo: uma análise da atuação do município no contexto internacional.** São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), 2006/2007.

GEDDES, Patrick. **Cities in evolution: na introduction to the town planning movement and to the study of civics**. Londres: Williams & Norgate, 1915. Disponível em << <https://archive.org/details/citiesinevolutio00gedduoft> >> Acesso em 12/07/2014.

GILPIN, Robert. **The Political economy of international relations series**. Basic Books, 1975.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **Redes de Poder na América Portuguesa - O Caso dos Homens Bons do Rio de Janeiro, ca. 1790-1822**. São Paulo: Rev. bras. Hist. vol. 18 n. 36, 1998.

GRUGEL, Jean. **El retorno del Estado al activism transnacional**. Pensamiento Proprio, Buenos Aires, n. 16: 61-85, Julho/Dezembro de 2002.

GUEDES, Joaquim. **Cidade e Espaço Político**. São Paulo: Revista de Psicologia, USP, v. 14, n. 3, p. 73-78, 2003.

HAAS, Peter. **Intoduction to epistemic communities and International Policy Coordination**. In: International Organization, vol. 46 n. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1992, 01-35.

_____. **Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Studies in International Relations**. Carolina do Sul: University of South Carolina Press, 1997.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2005

HARVEY, David. **A acumulação via espoliação**. In: O Novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio**. In: A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

HEINZ, Flávio; CODATO, Adriano. **A prosopografia explicada para cientistas políticos**. In: PERISSINOTTO; Renato; CODATO, Adriano (orgs.). Como estudar elites. Curitiba: Editora UFPR, 2015, p. 249-278.

HERZ, Mônica. **Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 1997. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso>>. Acesso em 11/09/2015.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy**. Londres e Nova York: Macmillan and Saint Martin's Press, 1993.

HUDSON, Valerie; VORE, Christopher. **Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow**. Mershon International Studies Review, vol. 39, issue 2, out. 1995, p. 209-238.

IBARRA, David. **O neoliberalismo na América Latina**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 31, n. 2, jun. 2011, p. 238-248.

JAGUARIBE, Beatriz. **Fins de Século: Cidade e Cultura no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

JÁUREGUI, Gurutz. **El Derecho de autodeterminación en La perspectiva del siglo XXI. Especial referencia al País Vasco**. Madrid: Revista de Occidente, n. 241, maio de 2001, p. 219-236.

KAGAN, Robert. **Do paraíso e do poder**. São Paulo: Rocco, 2003.

KAVARATZIS, Mihalís. **From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city brands**. Place Branding Vol. 1, 1, 58–73: Henry Stewart Publications, 2004.

KEATING, Michael. **Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estratégias**. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (Org.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 2000.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Cornell University Press, 1998.

KELLNER, Douglas. **A cultura da mídia e o triunfo do espetáculo**. Líbero, Ano VI, vol. 6, n. 11, 2004.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. TBS The Book Service, 1977.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Interdependence in World Politics**. In Crane, G.T. & Amawi, A., The Theoretical evolution of international political economy: a reader. Nova York: Oxford University Press, 1997.

KOTZIAS, Fernanda. **A Paradiplomacia no âmbito da União Européia: perspectivas da formação de um terceiro nível de governança**. Santa Catarina: UFSC, 2011.

KRASNER, Stephen. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. Nova York: Cornell University Press, 1983.

KUGELMAS, Eduardo e BRANCO, Marcello Simão. **Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo**. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (Orgs). Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC/Fundação Editora Unesp/FAPESP, 2005, p. 161-188.

LAKATOS, Imre. **Mathematics, Science and Epistemology: Philosophical Papers Volume 2**. Cambridge: Cambridge University Press, 1978.

LECOURS, André. **Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions**. International Negotiation, n. 7, p. 91-114, 2002.

LEME, Alessandro André. **Neoliberalismo, Globalização e reformas do Estado: reflexões acerca da temática**. Santa Cruz do Sul: Revista Barbaroi, n. 32, jun. 2010.

LESSA, José Vicente da Silva. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais**. Viçosa: UFV, 2007.

LYNCH, Kevin. **A imagem da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACEDO, Valter Luiz. 2002. **O passado de volta: planejamento estratégico, mercantilização do espaço público e desigualdade urbana**. Rio de Janeiro: IPPUR, UFRJ, 2002. Disponível em <<http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/ValterLuizDeMacedo-dissertacao.pdf>>. Acesso em 09 de janeiro de 2016.

MARIANO, Marcelo Passini. **Questão subnacional e integração regional: o caso do MERCOSUL**. In: VIGEVANI, Tullo et al. A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: Editora EDUC, UNESP, EDUSC, 2004.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades - Alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2002.

MILNER, Helen; KEOHANE, Robert. **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MILNER, Helen. **Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILWAUKEE: Center for Economic Development, University of Wisconsin-Milwaukee. **The Economic State of Milwaukee, 1990-2008**. Milwaukee: Universidade de Wisconsin-Milwaukee, ECD 012411, dezembro, 2010, p. 01-231.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Rio de Janeiro é o destino preferido dos turistas estrangeiros que visitam o Brasil a lazer**. Estudo do Ministério do Turismo, 2015. Publicado: 18 de novembro de 2015. Disponível em <http://www.turismo.gov.br/%25C3%25BAltimas-not%25C3%25ADcias/5705-rio-destino-preferido-dos-estrangeiros-que-v%25C3%25AAm-ao-brasil.html&ei=jKcN10zd&lc=pt-BR&geid=10&s=1&m=636&ts=1452367610&sig=ALL1Aj4VENOsgqM_HjGI4l62actLe_z9uQ>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

MIRANDA, Felipe Villela. **Rio de Janeiro - Cidade inteligente? Empreendedorismo urbano no mercado da tecnologia da informação**. São Paulo: PPG/FAUUSP, 2004.
MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. Nova York NY: Alfred Knopf, 1948.

NICOLSON, Harold. **La diplomacia**. México: FCE, 1955.

NORDSTRÖM, Kjell.; VAHLNE, Jan-Erik. **Is the globe shrinking? Psychic distance and the establishment of Swedish sales subsidiaries during the last 100 years**. In: International Trade and Finance Association's Annual Conference. Texas: Proceedings...Texas: [s.n.], 1992. p. 242-259.

NOVAIS, Pedro. **Uma crítica ao conceito de espaço no planejamento estratégico**. In: Anais do VIII Colóquio internacional sobre o poder local: "Poder local e internacionalização: desenvolvimento, (re)configurações organizacionais e estratégias de gestão". Salvador: UFBA/NPGA/NEPOL, 1999.

OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. **A metáfora cidade empresa no planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR, v. XIII, n. 1, p. 141-162, jan.-jul de 1999.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory of International Politics**. Columbia: South Carolina University Press, 1989.

ONUF, Nicholas. **Worlds of Our Own Making: The Strange Career of Constructivism**. In Puchala, ed., Visions of International Relations. Carolina do Sul: University of South Carolina Press, 2002.

ONUKEI, Janaina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge. **Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo**. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, série working paper, maio de 2013.

PAQUIN, Stéphane. **Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation**. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PE. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: **Rio sempre Rio**. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal/Imprensa da Cidade, 1996.

PE. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: **Rio 2000**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Imprensa da Cidade, 2002.

PE. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: **Cidades da Cidade**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Imprensa da Cidade, 2004.

PE. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: **Rio Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Imprensa da Cidade, 2009.

PE. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro: **Rio Pós 2016: o Rio mais integrado e competitivo**. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Imprensa da Cidade, 2013.

PIRES, Hindenburgo Francisco. **Planejamento e intervenções urbanísticas no Rio de Janeiro: a utopia do plano estratégico e sua inspiração catalã**. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidade de Barcelona, vol. 15, n. 895, nov. 2010.

PLANO DE LEGADO URBANO E AMBIENTAL. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <http://www2.rio.rj.gov.br/smu/paginas/planolegado_urbano_ambiental.asp>. Acesso em 20 de abril de 2014.

PRAZERES, Tatiana. **Por uma ação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional**. In: VIGEVANI, Tullo et al. A dimensão subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: Educ/Unesp/EdUSC/FAPESP, 2004.

PRIETO, Noé Conago. **O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental**. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Orgs). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, p.251-282.

RATTON SANCHEZ, Michelle; SILVA, Elaine; CARDOSO, Evorah; SPECIE, Priscila. **Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)**. Curitiba: Revista Sociologia Política, n. 27, p. 125-143, novembro de 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04/09/2015.

RISSE-KAPEN, Thomas. **Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions**. Cambridge University Press, 1999.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e Novos Atores: a Paradiplomacia Das Cidades Brasileiras**. Bahia: EDUFBA, 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro**. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini.(Orgs.) A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru/SP; EDUSC, 2004, p. 441-461.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Relações internacionais federativas do Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

ROSENAU, James. **The premises and promises of decision-making analysis**. Nova York: Contemporary Political Analysis, Free Press, 1967, p. 189-211.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1990.

RUGGIE, John. **International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order**. International Organization, vol. 36, n. 2, International Regimes, spring, 1982, p. 379-415. Disponível em <<http://ftp.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/rug_ocr.pdf>>. Acesso em 09/09/2016.

SALOMÓN. Mónica. **Seminário Internacional Agendas e Atores: perspectivas do Norte e do Sul**. Mesa 2: América Latina. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, 08-09 de setembro de 2011. Formato audiovisual intitulado: Mesa América Latina – Monica Hirst (parte ½). Duração 11 minutos e 17 segundos. Disponível em <<<https://www.youtube.com/watch?v=hIMZjYOlx8I>>> por AgenPolExterna em 25/04/2011. Acesso em 28/03/2014.

SALOMON, Mónica. **The role of the UN system in the process of political articulation of local authorities as a global actor**. Torino: 6th Pan-European International Relations Conference: Making Sense of a Pluralist World. The UN in the globalised international system, session 2-22, set. 2007.

SALOMON, Mónica; NUNES, Carmen. **A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre**. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol.29, n.1, pp. 99-147, 2007.

SALOMÓN. Mónica; PINHEIRO, Letícia. **Análise de política externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol. 56, p. 40-59, 2013.

SÁNCHEZ, Fernanda. **A Reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política**. Revista de Sociologia e Política, p. 31-49. Curitiba: UFPR, Edição: Cidade e Poder, n. 16, jun., 2001.

_____. **Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing**. Curitiba: Palavra, 1997.

_____. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências: Geografia Humana). FFLCH, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2001.

SÁNCHEZ, Fernanda; MOURA, Rosa. **Cidades modelo: espelhos de virtudes ou reprodução do mesmo?** Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR, ano XIII, n. 2, p. 95-114, ago.-dez. de 1999.

SARAIVA, Enrique. **O Conceito de Política Pública.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: coletânea vol. 1.* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2007, p. 19-42.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil.** Revista Brasileira de Política Internacional, n. 47, v. 02, 2004, p.131-162.

SASSEN, Saskia. **The Global City: New York, London, Tokyo.** Nova Jersey: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, Saskia; ROOST, Frank. **A cidade: local estratégico para a indústria global do entretenimento.** In. *Espaços & Debates: aliança e competição entre cidades.* Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XVIII, n.41, pp. 66-74, 2001.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização.** Porto Alegre: Artmed, 2010.

SASSEN, Saskia; ROOST, Frank. **A cidade: local estratégico para a indústria global do entretenimento.** In. *Espaços & Debates: aliança e competição entre cidades.* Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano XVIII, n.41, pp.66-74, 2001.

SCHULZ, Sonia H. **Estéticas Urbanas: da Polis Grega à Metrópole Contemporânea.** São Paulo: LTC, 2008.

SEGURA, Caterína García. **La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco.** In. VIGEVANI, Tullo et al. *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais.* São Paulo: Educ/Unesp/EdUSC/FAPESP, 2004.

SENHORAS, Elói; MOREIRA, Fabiano; VITTE, Claudete. **A Geografia da Paradiplomacia Subnacional na América do Sul.** X Coloquio Internacional de Geocrítica, Diez Años de Cambio en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008, Barcelona, 28-30 Mayo, 2008, p. 01-17.

SILVA, Armando. **Imaginários Urbanos.** São Paulo: Perspectiva, 2001.

SMITH, Neil. 1996. **The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City.** London: Routledge, 1996.

SOLDATOS, Panayotis. **An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors.** In: MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. *Federalism and International Relations. The role of subnational Units.* Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

_____. **La nouvelle génération de villes internationales: phénomène de segmentation des rôles traditionnels de l'état-nation.** In: SOLDATOS, Panayotis. *Au-delà et en deçà de l'état-nation.* Bruxelles: Bruylant, 1996.

_____. **Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world.** In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (Eds.). *States and Provinces in the international economy.* California: Institute of

Governmental Studies Press, University of California, 1993.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, n. 16, jul./dez. 2016, p. 20-45.

STONE, Diane. **Capturing the political imagination: Think tanks and the policy process**. Nova York: Frank Cass and Company, 1996.

STUART, Ana Maria. **Regionalismo e democracia: o surgimento da dimensão subnacional na União Europeia**. In: VIGEVANI, Tullo et al. A dimensão subnacional e as Relações Internacionais. São Paulo: Educ/Unesp/EdUSC/FAPESP, 2004.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. **Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 45, 149-165 março de 2013.

TIRAPELI, Percival. **Arte Imperial: do neoclássico ao ecletismo – século 19**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2006a.

TIRAPELI, Percival. et **Arte Moderna e Contemporânea: figuração, abstração e novos meios – séculos 20 e 21**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2006b.

UGALDE, Alexander. **La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial**. Politika Revista de Ciencias Sociales, n. 2, p.115-128, dezembro de 2006.

UNESCO. **Ocho nuevos sitios ingresan en la Lista del Patrimonio Mundial**. Disponível em <www.unesco.org>. Acesso em 21 de janeiro de 2016.

VAINER, Carlos. **Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, 23-27 de maio de 2011, p. 1-14.

VAINER, Carlos. **Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único; desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p. 105-120, 2001. (Coleção Zero à Esquerda).

VAINER, Carlos. **Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2001.

VALLADARES, Licia. **A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n.. 44, 2000, p. 5-34.

VAZ, Lilian; SILVEIRA, Carmem. **A Lapa boêmia na cidade do Rio de Janeiro: um processo de regeneração cultural? Projetos, intervenções e dinâmicas do lugar**. In: SOUZA, Célia & PESAVENTO, Sandra. Imagens urbanas: os diversos olhares na formação do imaginário urbano. Porto alegre: UFRGS, 1997.

VAZ, Lilian; SILVEIRA, Carmem. **Áreas Centrais, Projetos Urbanísticos e Vazios Urbanos**. VIII Encontro Nacional da ANPUR, 1999.

VICENTE, Maximiliano Martin. **A crise do Estado de bem-estar social e a globalização: um balanço**. São Paulo: Editora UNESP, Cultura acadêmica, 2009.

VICUÑA, Ramón. **Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty: The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy.** Leiden: Leiden University, 2015.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo. **A dimensão subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: Educ/Unesp/EdUSC/FAPESP, 2004 a.

VIGEVANI, Tullo. **El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales em Brasil.** Integración & Comércio, n.21, pp. 27-46, 2004 b.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Fupam, Edusp, 1999, p. 169-243.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics.** New York: McGraw Hill, 1979.

WARD, Stephen. **Selling Places. The Marketing and Promotion of Towns and Cities, 1850-2000.** Londres: Routledge, 1998.

WEISS, John. **Origins of Welfare State: poor relief in the Third Republic, 1871-1914** in French Historical Studies. Durham: Duke University, vol.13, nº1, 1983.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics.** International Organization, n. 46, 2, Spring by the World Peace Foundation and the Massachusetts Institut of Technology, 1992.

WENDT, Alexander. **Social Theory of Internacional Relations.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHITE, Brian. **The European Challenge to Foreign Policy Analysis.** European Journal of International Relations, 1998, p. 35-66.

ZAMORANO, Mariano Martín; MORATÓ, Arturo Rodríguez. **The cultural paradiplomacy of Barcelona since the 1980s: understanding transformations in local cultural paradiplomacy.** International Journal of Cultural Policy, Taylor Francis Online. Disponível em <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10286632.2014.943752>>. Acesso em 10/07/2015.

ZURITA, Alejandro Mendible. **La era de Vargas, la cara del populismo en Brasil.** Caracas: Tierra Firme, vol. 23 n. 91, sept. 2005. Disponível em <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-29682005000300006&lng=en&nrm=i>. Acesso em 01/02/2016.

APÊNDICE

1 DADOS DA PROSOPOGRAFIA

1.1 CESAR MAIA (www.cesarmaia.com.br)

César Eptácio Maia nasceu em 18 de junho de 1945 em Copacabana, no atual Hospital São Lucas, e morou na Tijuca na infância, onde estudou no Instituto de Educação. A família era de classe média alta. Os pais eram servidores públicos: Felinto Maia foi engenheiro e diretor da Casa da Moeda, tendo trabalhado com Juscelino Kubitschek; e Dalila Ribeiro de Almeida Maia era professora. Possui quatro irmãos: Eni, Kivia, Cláudio e Ana Maria. Em 1956 mudou-se para Ipanema com a família, para um apartamento na Rua Jangadeiros, financiado pelo pai na Caixa Econômica Federal. Passou a estudar no Colégio Santo Inácio, em Botafogo, e posteriormente no Padre Antônio Vieira. Aos 18 anos prestou serviço militar na tropa, como soldado 230, e em seis meses virou cabo, recebendo diploma de Honra ao Mérito pelo comportamento irrepreensível. Começou o curso de engenharia da mineração em Ouro Preto onde iniciou sua carreira política. Tornou-se membro do Partido Comunista Brasileiro e se posicionava contra o Golpe de 1964 participando de congressos estudantis. Perseguido pela Ditadura exilou-se no Chile onde estudou na Escola de Economia da Universidade do Chile ao lado de outros exilados como José Serra. Em 1969 se casou com Mariangeles Ibarra e tiveram gêmeos: Daniela e Rodrigo Maia, sendo o último atual Deputado Federal. Retornou ao Brasil em 1973 por Portugal, foi detido pelo governo militar e posteriormente liberado, quando passou a ser professor de macroeconomia na Universidade Federal Fluminense, em Niterói. Em 1981 ingressa no Partido Democrático Trabalhista e em 1982 apoia e participa da campanha de Leonel Brizola ao governo do Estado do Rio de Janeiro. Com a vitória de Leonel Brizola, Cesar Maia assume como Secretário da Fazenda onde busca reestruturar os gastos do governo em que denomina “saneamento das finanças”. Em 1986 é eleito deputado constituinte, se reelegendo em 1990 pelo PDT. Assina filiação em 1991 com o PMDB para se candidatar a prefeito da Cidade do Rio de Janeiro com o apoio de Ulysses Guimarães. Vence em segundo turno contra a candidata Benedita da Silva do PT. Sua administração começou marcada pelo lançamento de um novo tipo de pensamento administrativo focado em intervenções urbanas na cidade e na recuperação das posturas municipais: “Minha entrada coincidiu com o enfrentamento de uma profunda crise urbana na cidade. Os governos anteriores tinham como marca registrada uma base populista. Abandonavam a cidade consolidada em nome das ‘prioridades sociais’ de uma metrópole ocupada desordenadamente, principalmente em favelas. Passamos por um longo período em que os bairros centrais básicos do Rio de Janeiro praticamente não receberam uma intervenção relevante”, o que acarretou críticas e movimentos de oposição política e social. Em seu segundo ano de governo as obras Rio Cidade ganharam popularidade, como o Favela Bairro, que contribuiu para a eleição de seu sucessor, Luís Paulo Conde e sua reeleição em 2000, novamente pelo PTB. “Desta vez pelo PTB, para uma administração marcada com sucesso pela intensificação dos programas anteriores e o lançamento de grandes equipamentos urbanos – elementos de competitividade e atratividade das grandes

metrópoles do mundo”. Em 2004 foi reeleito pela terceira vez, sendo em maio de 2005 se tornado o dirigente por mais tempo à frente da Cidade do Rio de Janeiro. Seu terceiro mandato foi marcado por grandes obras de equipamentos esportivos visando à realização dos Jogos Panamericanos e Parapanamericanos de 2007 (Vilas Olímpicas, Estádio Olímpico João Avelange, Parque Aquático Maria Lenk, Arena Rio e o Velódromo). Em 2005 criou um blog com análises políticas que atualmente é um serviço de newsletter após críticas do público aberto. Mantém o site oficial, Twitter, Formspring, Facebook e outros. Candidatou a cidade para sediar um museu da rede Guggenheim, mas perdeu e foi processado por irresponsabilidade pública. Após a perda do museu iniciou a construção da Cidade da Música, atual Cidade das Artes. Também construiu a Cidade do Samba e outras iniciativas como monumentos de gestão. Atualmente Cesar Maia é dirigente do Partido Democratas, representando o partido em assuntos da América do Sul e vice-presidente da Internacional Democrata de Centro (IDC). Também foi eleito vereador do Rio em 2013, onde instaurou a Comissão Especial para Assuntos Internacionais da Câmara Municipal. O site não menciona Conde nem Eduardo Paes.

1.2 LUIZ PAULO CONDE (ALERJ – Núcleo de Memória Política; e Biblioteca Vivercidades ONG)

Luiz Paulo Fernández Conde nasceu na cidade do Rio de Janeiro em 6 de agosto de 1934 e faleceu na mesma cidade em julho de 2015. Quarto filho de Jose Ramon Conde Rivas, empresário e industrial espanhol, e de Amália Lorenzo Fernandez, cantora lírica e musicista, de ascendência espanhola. Era também sobrinho do compositor Oscar Lorenzo Fernandez. Estudou nos Colégio Lafayette e Colégio Mello e Souza. Graduiu-se em 1959 na Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil (UFRJ) e trabalhou no desenvolvimento do Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro (MAM) nos anos 1940 e 1950. Ocupou por duas vezes a presidência do Instituto de Arquitetos do Brasil e foi presidente da União das Cidades Capitais Ibero-Americanas (UCCI), da Assembleia Geral da União de Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA), vice-presidente da Sociedade Mundial das Grandes Metrópoles, membro do Conselho Executivo da União Internacional das Autoridades Locais (IULA), presidente do Conselho Executivo do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, representante da prefeitura carioca no Conselho para a conquista da Olimpíada de 2004, membro do Conselho Executivo da Liga das Cidades Históricas, presidente do Centro Ibero-Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU) e Diretor da Faculdade de Arquitetura da UFRJ. Foram projetos seus as cinquenta escolas e centros de treinamento poliesportivos para o Governo de Carlos Lacerda. Em 1963 foi vencedor de prêmios do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-Rio) com projetos de escolas, bar do Aeroporto Tom Jobim e residenciais na Barra da Tijuca. Em 1987 ganhou o prêmio Interieur Forma na II Bienal Internacional de Buenos Aires com o projeto do Ginásio Esportivo em Osasco de 1989. Em 1997 recebeu o prêmio Vitruvio 96 para a arquitetura latino-americana na Argentina. Também ganhou o prêmio Grand Prix Ambiente na Argentina concedido pela Fundação CEPA (Centro de Estudos e Proteção ao Ambiente). Ocupou os cargos de secretário municipal de Urbanismo na primeira gestão de César Maia (1993-1996), secretário estadual de Articulação Governamental no Governo Anthony Garotinho (1999-2002), em oposição

a Cesar Maia na Prefeitura do Rio de Janeiro, e secretário de Cultura do Governo Sérgio Cabral Filho. Foi presidente de Furnas de agosto de 2007 a setembro de 2008. Foi lançado a candidato por escolha do próprio prefeito Cesar Maia no PFL, sendo apontado por ele como o idealizador de projetos como o Rio Cidade, Favela Bairro e a construção da Linha Amarela. Na época não havia reeleição e Cesar Maia procurou lançar Conde com o objetivo de se fortalecer politicamente para a disputa do Governo do Estado do Rio de Janeiro, dois anos depois. Foi eleito prefeito no segundo turno derrotando Sergio Cabral Filho que era então candidato do PSDB. A marca de sua administração municipal foi basicamente a continuidade das ações administrativas de seu ex-aliado político, tal como o Favela Bairro e o Rio Cidade. Entre suas obras mais importantes estão a duplicação da Avenida das Américas na Barra da Tijuca, a conclusão da Linha Amarela e a remodelação da Rua Primeiro de Março, no Centro do Rio (uma das mais importantes da região, que leva da altura do Aeroporto Santos Dumont e do centro jurídico da Cidade, passando pelos antigos prédios ministeriais da Fazenda e do Trabalho, pelo Paço Imperial e a antiga Sé até o Centro Cultural Banco do Brasil na Avenida Vargas – corre em paralelo à Avenida Rio Branco, só que mais próxima ao litoral, que ganhou uma nova orla pelo prefeito Eduardo Paes e leva seu nome – Orla Guanabara Luiz Paulo Conde, inaugurada em 03 de junho de 2016 com um quilômetro de extensão e 57 mil metros quadrados entre os armazéns 1 e 6 do cais do porto). Em 1999, depois da derrota de Cesar Maia ao governo do Estado do Rio, Conde rompe com seu mentor político (que saiu do PFL e foi para o PTB) e se candidata à reeleição pelo PFL, liderando as pesquisas. Venceu no primeiro turno, mas perdeu no segundo turno para César Maia que explorou declarações como “minto menos que Cesar Maia” ou “O Metrô da Pavuna foi um erro” o que pode ter explicado a perda para Cesar Maia por 51% a 49% em 2000. Após a perda, Conde aderiu logo ao grupo político de Anthony Garotinho filiando-se ao PSB, elegendo-se vice-governador na chapa de Rosinha Matheus Garotinho em 2002. Em 2003 Conde seguiu a troca de Anthony Garotinho do PSB para o PMDB e se lançou candidato a prefeito do Rio, mas perdeu, terminando em terceiro lugar, atrás de Cesar Maia (vencedor) e Marcelo Crivella. Quando do governo de Sergio Cabral, o vice se torna Luiz Fernando Pezão e conde é chamado para assumir a Secretaria de Cultura do Estado, sendo posteriormente indicado para a presidência de Furnas em 2008. Em paralelo a Furnas atuou na ONG Vivereidades, dedicada à arquitetura e urbanismo que recebeu seu acervo pessoal de artes e documentos pessoais. Faleceu no Hospital Samaritano por decorrência de um câncer na próstata em 21 de julho de 2015, deixando três filhos e dez netos. Está sepultado no Cemitério São João Batista, na Zona Sul do Rio de Janeiro.

1.3 EDUARDO PAES

Eduardo da Costa Paes começou a vida como figurante das novelas da Rede Globo. Entrou na política no final dos anos 1990 com o grupo Juventude Cesar Maia e, com 24 anos, ainda cursando Direito na PUC-Rio, foi percebido por Cesar Maia e nomeado ao cargo de subprefeito da Barra da Tijuca durante seu último mandato na prefeitura do Rio. Mostrou, assim como Cesar Maia, indicação para gerir a cidade como uma empresa – de acordo com os Planos Estratégicos que continuou produzindo em seus dois mandatos.

2 GRUPO BARCELONA

A alteração da imagem por meio de políticas públicas, por sua vez, exige um investimento muito maior e de médio a longo prazo. Dessa forma, algumas estratégias das cidades em garantir visibilidade no cenário competitivo internacional teriam respaldo em exemplos como o de Barcelona. Segundo Fernanda Sánchez (2001, p. 32), a circulação *Barcelona: un modelo de transformación urbano*, publicada nos anos 1990 pelo Ayuntamiento de Barcelona e Oficina Regional para América Latina e Caribe do PNUD e Banco Mundial traria modelos de gestão local para se alcançar o desenvolvimento (neoliberal) nas cidades latino-americanas ao adotarem uma postura de cidade-mercadoria. Segundo Hindenburgo Francisco Pires (2010), a própria concepção de Plano Estratégico, em substituição ao Plano Diretor, implementado por diversas cidades brasileiras, especialmente na Cidade do Rio de Janeiro em 1993, veio do modelo de Barcelona em um contexto neoliberal que subordinaria o político-social às questões econômicas e de mercado. O PE *Rio Sempre Rio* foi desenvolvido durante os anos de 1993 até 1996, quando publicado e aplicado na gestão pública no primeiro governo Cesar Maia em parceria com agentes do segundo setor (empresarial) e estrangeiros (TUBSA – *Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.*) durante quase todos os quatro anos de mandato do prefeito. Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, particularmente, para a contratação de uma empresa consultora catalã [TUBSA], de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, era instalado o Conselho da Cidade do Rio de Janeiro, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo prefeito. Além do Consórcio Mantenedor do Comitê Executivo e do Conselho da Cidade, a estrutura do PECRJ contempla um Conselho Diretor, diante do qual responde o Comitê Executivo. O Conselho Diretor, cuja composição passou por pequenos ajustes ao longo do tempo, tem entre seus membros empresários individuais e representantes de associações empresariais, reitores das principais universidades da cidade, empresas jornalísticas, o Secretário de Urbanismo do município, o Secretário Estadual do Planejamento e personalidades. A presença popular parece ficar por conta de um senhor que responde pela alcunha de Mamão, representante da XVI Região Administrativa (Rocinha). Em 1995 [...] o presidente [Fernando Henrique Cardoso], recém-eleito, após lembrar que era carioca da gema, comprometeu-se a investir na cidade e a apoiar todas as iniciativas que contribuíssem para reverter o esvaziamento e a degradação da Cidade Maravilhosa (VAINER, 2001, p. 105-108). O PE de 1993 foi homologado em 11 de dezembro de 1995, como Rio Sempre Rio, contando com o apoio da empresa catalã TUBSA. Em seu conteúdo defendia eixos de políticas públicas para o desenvolvimento da cidade, como o urbanismo e questões sociais em perspectiva neoliberal (VAINER, 2001, p. 112). A busca por redefinir a forma da gestão pública em tempos neoliberais levou à terceirização e às parcerias público-privadas para diminuir os custos do cofre público da cidade. O PE reuniu interesses e recursos do setor privado no planejamento de desenvolvimento da cidade para os próximos anos, o que fez com que ficasse conhecido como um modelo de gestão pública com fortes traços empresariais na Prefeitura do Rio de Janeiro. O Conselho da Cidade também estará presente ao longo dos demais PE. Contudo, diversos pesquisadores defendem que seu papel é meramente consultivo e amplia ainda mais a participação dos interesses empresariais nas tomadas de decisão da Cidade do Rio (VAINER, 2001; MACEDO, 2002).

3 CEBRI

Centro Brasileiro de Relações Internacionais, onde a CRI é uma de suas mantenedoras em 2016, juntamente com BNDS, Eletrobras, Embraer, Exxon Mobil, Itaú, Odebrecht, Vale, AC Rio, Alcoa, Colégio Bandeirantes, Motta Fernandes Mocha Advogados, Dannemann Siemsen Bigler & Ipanema Moreira, Camargo Corrêa, Furnas, GE, Castello Misorelli Assuntos Corporativos, Chediak Advogados, Klabin, Senac, PWC, Souza Cruz, CN seg, Pinheiro Neto Advogados, Veirano Advogados e Licks Attorneys. Como sócios fundadores ainda estavam Coca-Cola, White Martins, Bovespa, HSBC, Ipiranga, Cia Bozano e CBMM. Ao longo dos anos diversos mantenedores se filiaram e se retiraram da CEBRI, como a Credicard. Como presidentes teve Fernando Henrique Cardoso, José Botafogo Gonçalves, Luiz Felipe Lampreia (como vice-presidente) e outros. Cesar Maia participou de eventos, como palestrante na Mesa Problemas Nacionais e Internacionais em maio de 2005 com o Embaixador Jose Botafogo Gonçalves. Em *Quem Somos*: “O think tank de referência em relações internacionais do Brasil. Independente, apartidário e multidisciplinar, o CEBRI é pautado pela excelência, ética e transparência na formulação e disseminação de conteúdo de alta qualidade sobre o cenário internacional e o papel do Brasil. Engajando os setores público e privado, a academia e a sociedade civil em um debate plural, o CEBRI influencia a construção da agenda internacional do país e subsidia a formulação de políticas públicas, gerando ações de impacto na visão prospectiva. Ao longo de dezoito anos de história, já realizou cerca de 500 eventos, produziu mais de 200 publicações e atua com uma rede internacional de mais de 100 entidades de alto nível em todos os continentes. A instituição se destaca por seu acervo intelectual, pela capacidade de congregar múltiplas visões de renomados especialistas e pela envergadura de seu Conselho Curador. Conectado à agenda internacional, o CEBRI identifica e analisa as mais relevantes questões internacionais, promovendo o engajamento entre a produção de conhecimento e a ação política. Atua como a contraparte de instituições estratégicas globais, como o Council on Foreign Relations, nos EUA, a Chatham House, no Reino Unido, além de diversos outros Conselhos de Relações Internacionais no cenário global. O reconhecimento de sua importância internacional é atestado ainda pela pesquisa Global Go to Think Tanks, conduzida pela Universidade da Pensilvânia, segundo a qual é considerado um dos think tanks mais relevantes do mundo”. Possui acervo dos relatórios de atividades a partir de 2004 até 2013. Publicou pesquisas como Rio de Janeiro as a Global Financial Center (Virgílio Gibbon, 2015), a Inserção Internacional do Rio de Janeiro (Laudemar Aguiar, Anna Carolina Mendes e Pedro Spadale, 2013-2014) e Política Externa Brasileira: análise de ações internacionais dos Estados e Municípios Brasileiros (Gilberto Marcis Antonio Rodrigues, 2006).

4 CONSELHO DA CIDADE

Alguns desses atuais conselheiros são: **Alexandre Sampaio** (presidente da Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação e vice-presidente de Hotelaria do Sindicato de Hotéis, Bares e Restaurantes do Rio de Janeiro); **Ângela Maria Machado da Costa** (Presidente do Conselho Empresarial de Gestão Estratégica para Competitividade, ela que, em 2005, foi eleita pela Revista Forbes como "A Mulher Mais Influente do Brasil" na categoria Indústria e Varejo); **Carlos Alberto Veiga Sicupira** (considerado o quarto homem mais rico do Brasil, sócio da companhia belga-brasileira Anheuser-Busch Inbev. Essa empresa é a maior cervejaria do mundo, dona de 25% do mercado global, além de ser uma das cinco maiores empresas do mundo de produtos de consumo. Ele também é associado à 3G Capital, Warren Buffett, Burger King e Heinz); **Celina Carpi** (membro do Conselho de Administração da Libra Holding, operadora portuária e de logística de comércio exterior e participa da diretoria da FIRJAN); **Elena Landau** (economista neoliberal que foi assistente da presidência do BNDES); **Gabriel Bello Barros** (responsável pela cooperação bilateral da CRI); **Gilbert D'Orey Landsberg** (Sênior Eternal Affairs da Shell); **Guilherme Rodolfo Laager** (Director of Logistics and Director of IT, Cervejarias Kaiser Brasil S/A do Grupo Heineken); **Hugo Barreto** (Secretário Geral da Fundação Roberto Marinho); **João Dionísio Amoêdo** (Criador do Partido Novo em espectro liberal); **João Paulo Rio Tinto de Matos** (presidente eleito da Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário do Rio); **José Formoso** (ex-presidente da Embratel); **José Luiz Alqueres** (Grande Benemérito e presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro, ex-presidente do Conselho de Administração da Eletrobrás); **Laudemar Aguiar Neto** (atual coordenador da CRI); **Leonardo Gadotti Filho** (vice-presidente da Logística Raízen, empresa originada da joint venture entre a Cosan e a Shell para transporte de combustível no país e no exterior); **Luiz Chrysostomo** (sênior da Neo Investimentos); **Luiz Paulo Correa da Rocha** (político e engenheiro civil de transportes ligado ao grupo político dos três últimos prefeitos da Cidade); **Márcio Calvão Rever** (Rever Urbano, com 30 anos de experiência em desenvolvimento estratégico de cidades desde a ECO 92, revitalização de áreas urbanas e em sustentabilidade corporativa de clientes como a Vale, Petrobras e OGX. Também esteve à frente dos projetos do Trabalho Social do PAC no Estado e no município do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu. Na área cultural, Marcio foi o criador do Circo Voador e da Fundação Progresso, no processo que iniciou a revitalização da Lapa); **Marcio Fainziliber** (Diretor do Unibanco de 1977-1984 e sócio do Banco Pactual de 1984-1994. Membro do Collections Council do Guggenheim Museum em Nova York desde 2009 e presidente do Conselho do Museu de Arte do Rio desde sua inauguração, em 2013); **Marcos Simões** (porta-voz da Coca-Cola de 2000-2015 e antes da Supervia, hoje é da Associação Brasileira de Anunciantes); **Maria Ercília Leite de Castro** (arquiteta, assumiu a Diretoria Geral da empresa Companhia Caminho Aéreo Pão de Açúcar, cargo que ocupou até Outubro de 2014); **Maria Silvia Bastos Marques** (atual presidente do BNDS e viúva de Rodolfo Fernandes, diretor de redação do jornal O Globo. Foi secretária municipal da Fazenda do Rio de 1993-1996 e ficou conhecida como a "Mulher de 1 Bilhão de Dólares", referência ao valor extra deixado no caixa do município após sua saída. Depois da Prefeitura seguiu por empresas como Pão de Açúcar e Souza Cruz, a maior produtora de cigarros do país, bem como participou do processo de privatização da Light); **Maurício Dinepi** (presidente do Jornal do Comércio e Rádio Tupi em 2003); **Nelson Sendas** (herdeiro da rede Sendas/Pão de Açúcar); **Nina Lualdi** (Diretora Sênior da transnacional estadunidense Cisco – comunicação e tecnologia); **Nizan Guanaes** (sócio e co-fundador do Grupo ABC de Comunicação, holding que reúne 18 empresas nas áreas de publicidade, como a Africa que é uma das maiores agências do Brasil, cuidando de empresas como a Vivo, ESPN, Gillette, Brahma, Head & Shoulders, Itaú, Mitsubishi, Budweiser, Oral-B, Folha, Ariel, Vick, Embraer, Hipoglos e Rider); **Olavo Egydio Monteiro de Carvalho**

(Marquês de Salamanca, diretor Executivo da Monteiro Aranha de investimentos em que o Grupo Bradesco é acionista desde 1982, cuidando da Owens-Illinois do Brasil e da Klabin, ajudou a fundar a Ultrapar – distribuidora de combustível da Ipiranga e Ultragás. Presidente da ACRJ e faz parte do conselho do Comitê Municipal de Desenvolvimento e presidente do Conselho de Administração da Agência Rio-Negócios, por indicação do atual prefeito. Também foi presidente do Conselho de Empresários do Projeto Rio 2016, que promoveu a elaboração do capítulo do legado de infra-estrutura, que resultou na escolha do Rio de Janeiro como cidade-sede da Olimpíada de 2016); **Paulo Manoel Lenz Cesar Protasio** (vice-presidente da Associação do Comércio Exterior do Brasil desde sua fundação, além de grande benemérito da ACRJ. Manteve ainda o escritório Protásio Advogados e a direção geral da Brasil Marketing Internacional S. A. BMI.); **Paulo Moll** (herdeiro da rede de hospitais D'Or e casado com Gabriella Feffer, do Grupo Suzano); **Peter Siemsen** (presidente do Fluminense); **Roberta Medina** (empresária e produtora de eventos, filha do criador do Rock in Rio, Roberto Medina); **Roberto Alzir Dias Chaves** (foi subsecretário de grandes eventos e segurança do governo estadual do Rio); **Roberto Kreimer** (sócio da Kreimer Engenharia); **Rogério Chor** (fundador e diretor da construtora do mercado imobiliário CHL); **Winston Fritsch** (diretor da Petra Energia)⁶³; **Tomas Tomislav Antonin Zinner** (presidente do Unibanco até 1998, atualmente conselheiro Unibanco/Itaú); e **Sérgio de Gouvea Conde Caldas** (arquiteto de lançamentos imobiliários de alto padrão na Cidade, como pela Concal).

⁶³ A Petra Energia S/A, que tem como vice-presidente Pedro Barros Mercadante Oliva, filho do Ministro da Casa Civil Aloízio Mercadante, faturou R\$ 148,1 milhões do governo federal entre 2013 e 2014, quando o petista se transformou no chefe da Casa Civil. Segundo o Sistema Integrado de Informações Financeiras do Governo Federal (Siafi), a verba foi empenhada pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, pasta comandada por Aloizio Mercadante nos anos de 2011 a 2012. Da verba empenhada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), do ministério, R\$ 47,1 milhões já foram pagos à Petra Energia. Em 2013, o ministério empenhou R\$ 42,8 milhões para a Petra Energia em agosto, e mais R\$ 47,6 milhões no mês seguinte, setembro. Lucro bilionário – Fundada em 2008 para explorar petróleo e gás, a Petra virou a maior concessionária de blocos de terra do País, tem áreas em MG, MA e AM. O presidente da Petra, Roberto Viana, já perfurou 16 poços na Bacia de São Francisco (MG), e tem expandido negócios para África.

ANEXOS

1 – Envolvimento entre instituições e academias

Mesa-redonda com universidades



A Coordenadoria de Relações Internacionais organizou uma mesa-redonda com os coordenadores dos cursos de graduação em Relações Internacionais (RI) do Rio de Janeiro e Niterói, dos principais centros de estudo da área sediados na cidade, da Federação Nacional dos Estudantes de Relações Internacionais (FENERI) e da Subsecretaria de Relações Internacionais do Governo do Estado. O evento reuniu representantes de nove instituições de ensino e três think tanks.

FONTE: Coordenadoria de Relações Internacionais, 2016.

2 - Corpo Executivo Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, 1993

Prefeitura da Cidade

PREFEITO
CESAR MAIA
VICE-PREFEITO
GILBERTO RAMOS

SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

SECRETÁRIO-CHEFE DO GABINETE DO PREFEITO
João Marcos Cavalcanti de Albuquerque
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO
João Marcos Cavalcanti de Albuquerque — Interino
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FAZENDA
Maria Silvia Bastos Marques
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
Gilberto Ramos
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS
Márcio João de Andrade Fortes
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
Regina Alcântara de Assis
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Maria Laura Monteza de Souza Carneiro

FUNÇÕES BÁSICAS DE GOVERNO

DEFESA DO MUNICÍPIO

DESENVOLVIMENTO DA CIDADE

DEFESA DO CIDADÃO

PROCURADORIA — Sônia Rabello de Castro
CONTROLADORIA — Lino Martins da Silva

URBANISMO — Luiz Paulo Fernandez Conde
TRANSPORTES — Márcio de Queiroz Ribeiro
MEIO AMBIENTE — Alfredo Hélio Syrks

SUBPREFEITURAS — Gilson Luna da Silva/
Solange Amara/Eduardo Paes/
Augusto Ivan de Freitas Pinheiro

COORDENAÇÃO DE DEFESA DO CIDADÃO:

SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE
Ronaldo Luiz Gazolla
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE CULTURA
Helena Maria Porto Severo da Costa
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE URBANISMO
Luiz Paulo Fernandez Conde
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE TRANSPORTES
Márcio de Queiroz Ribeiro

SECRETÁRIOS EXTRAORDINÁRIOS

SECRETÁRIO EXTRAORDINÁRIO PARA ASSUNTOS ESPECIAIS
Lino Martins da Silva
SECRETÁRIO EXTRAORDINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Rodrigo Paulo de Pádua Lopes
SECRETÁRIO EXTRAORDINÁRIO DE ESPORTE E LAZER
Clementino Fraga Neto
SECRETÁRIO EXTRAORDINÁRIO DE MEIO AMBIENTE
Alfredo Hélio Syrks
SECRETÁRIO EXTRAORDINÁRIO DE TURISMO
José Eduardo Guinle
PROCURADORIA GERAL
Sônia Rabello de Castro
COORDENADORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DO CERIMONIAL
Embaixador Claudio Garcia de Souza

DESENVOLVIMENTO SOCIAL

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

GESTÃO

GUARDA MUNICIPAL — Paulo Cesar Amêndola de Souza
DEFESA CIVIL — Nilton de Barros Junior

EDUCAÇÃO — Regina Alcântara de Assis
SAÚDE — Ronaldo Luiz Gazolla
DESENVOLVIMENTO SOCIAL — Maria Laura Monteza de Souza Carneiro
OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS — Márcio João de Andrade Fortes

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO — Rodrigo Paulo de Pádua Lopes
CULTURA — Helena Maria Porto Severo da Costa
TURISMO — José Eduardo Guinle
ESPORTE — Clementino Fraga Neto
PROMOÇÕES DA CIDADE — Lés Ceres Viana Penteado
CONSELHO ECONÔMICO — Marcilio Marques Moreira/Eliezer Batista

FAZENDA — Maria Silvia Bastos Marques
GOVERNO — João Marcos Cavalcanti de Albuquerque — Interino
ADMINISTRAÇÃO — Gilberto Ramos
CHEFIA DE GABINETE — João Marcos Cavalcanti de Albuquerque
COMUNICAÇÃO — Hudson Carvalho
PUBLICIDADE — Laila Castanheira Garrido Alves
RELAÇÕES INTERNACIONAIS — Cláudio Garcia de Souza

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO
Mauro Tavares Souza
Presidente

FONTE: História das Ruas. Arquivos de Cultura Contemporânea. Disponível em <<
http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=arq_cultura&pagfis=26422&pesq=>>
 Acesso em 11/08/2016.

3 – LISTA DOS CONSELHEIROS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2016

Lista dos Conselheiros da Cidade 2013-2016

Bem vindo(a) à Página do Conselho da Cidade do Rio de Janeiro.

O Conselho da Cidade do Rio de Janeiro é um fórum consultivo para auxiliar a revisão e o acompanhamento do Plano Estratégico da Prefeitura. Este Conselho é composto por cidadãos de destacada posição na Sociedade, seja por seu conhecimento das questões de nosso município, seja por sua contribuição pessoal ou profissional para a evolução de nossa cidade.

ALBA ZALUAR
- ALBERT ALCOULOMBRE JR.
- ALEXANDRE ACCIOLY
- ALEXANDRE KALACHE
- ALEXANDRE SAMPAIO DE ABREU
- ALFREDO LOPES
- ALFREDO SIRKIS
- ALINE ROMEU XAVIER
- ANA PAULA PESSOA
- ANA TAVARES DE MIRANDA
- ANDRE EPPINGHAUS
- ANGELA MARIA MACHADO DA COSTA
- ANGELA ROCHA DOS SANTOS
- ARMANDO STROZENBERG
- ASPÁSIA CAMARGO
- BERTHA DE BORJA REIS DO VALLE
- BETO SICUPIRA
- BORIS LERNER
- BRENDA VALANSI OSÓRIO
- BRUNO FILIPPO
- BRUNO TYSCHLER
- CACÁ DIEGUES
- CARLA CAMURATI
- CARLA PINHEIRO
- CARLOS ARTHUR NUZMAN
- CARLOS CARVALHO
- CARLOS EDEN SARDENBERG MESQUITA
- CARLOS TUFVESSON
- CARMEN FONTENELLE
- CAROL SAMPAIO
- CAROLINA WAMBIER
- CELINA CARPI
- CELSO BARROS
- CESAR CUNHA CAMPOS
- CEZAR ROGERIO VASQUEZ
- CHRISTIANE PAQUELET
- CHRISTINA BARBOSA
- DANIEL OELSNER
- DANIELA FISZPAN
- DAVID CARDEMAN
- DAVID ZYLBERSZTAJN
- DELAIR DUMBROSCK
- DOM JOÃO ORANI TEMPESTA
- EDGAR FLEXA RIBEIRO
- EDMUNDO MUSA
- EDSON DINIZ NÓBREGA JUNIOR
- EDUARDA LA ROCQUE
- EDUARDO FERREIRA REBUZZI
- ELENA LANDAU
- ELOI FERNÁNDEZ Y FERNÁNDEZ
- ERNANI DE SOUZA COSTA
- FÁBIO PALMA
- FELIPE SANTA CRUZ
- FERNANDA MONTENEGRO
- FERNANDO MACDOWELL

- FERREIRA GULLAR
- FLÁVIA OLIVEIRA
- FLAVIO FERREIRA
- FRANCIS BOGOSSIAN
- GABRIEL BELLO BARROS
- GILBERT D'OREY LANDSBERG
- GILBERTO URURAHY
- GUILHERME LAAGER
- GUILHERME STUDART
- GUSTAVO DA ROCHA SCHMIDT
- GUSTAVO ROCHA LIMA
- GUTI FRAGA
- HELCIO TOKESHI
- HUGO BARRETO
- ISAAC KARABTCHEVSKY
- ISRAEL KLABIN
- JAILSON DE SOUZA E SILVA
- JAIR WERNER
- JOÃO DIONÍSIO AMOEDO
- JOAO FERNANDO MOURA VIANA
- JOÃO GUILHERME RIPPER

- JOÃO MARCOS DE ALMEIDA E SILVA
- JOÃO PAULO RIO TINTO DE MATOS
- JOAQUIM LEVY
- JOSÉ ANTONIO FICHTNER
- JOSE FORMOSO
- JOSÉ GOMES TEMPORÃO
- JOSE IGNACIO CANO GESTOSO
- JOSE LUIZ ALQUERES
- JOSÉ MARCELO ZACCHI
- JOSÉ MARCIO CAMARGO
- JOSE PADILHA
- JOSÉ PEREIRA DE OLIVEIRA JUNIOR
- JULIANO GONCALVES PEREIRA
- JULIO BUENO
- LARS GRAEL
- LAUDEMAR GONÇALVES DE AGUIAR NETO
- LAURA DI BLASI
- LEANDRO PIQUET
- LEDA CASTILHO
- LENA LAVINAS
- LEONARDO ESPINDOLA
- LEONARDO GADOTTI FILHO
- LIA CIOMAR MACEDO DE FARIA
- LILIAN NASSER
- LUCIA CHAYB
- LUIS CARLOS BARRETO
- LUIS ERLANGER
- LUIS FERNANDO CORREIA
- LUIS GERALDO NASCIMENTO
- LUIZ ALBERTO OLIVEIRA
- LUIZ ANTONIO SANTINI
- LUIZ AUGUSTO MALTONI
- LUIZ CARNEIRO DE OLIVEIRA
- LUIZ CHRYSOSTOMO
- LUIZ PAULO CORREA DA ROCHA
- LUIZ ROBERTO LONDRES
- MANOEL LAPA E SILVA
- MANUEL THEDIM
- MARCELO MADUREIRA
- MARCELO NERI
- MARCELO SZPILMAN
- MARCELO TORRES
- MÁRCIO CALVÃO
- MARCIO FAINZILIBER
- MARCO SIMÕES
- MARCOS AVILA
- MARCOS FAUSTINI
- MARCOS FERNANDO DE OLIVEIRA MORAES
- MARCOS NICOLAS DE MESQUITA
- MARCUS VINICIUS FREIRE
- MARGARETH PRETTI DALCOMO
- MARIA AMARAL
- MARIA CECILIA DE ALMEIDA E SILVA
- MARIA CELESTE EMERICK
- MARIA EDUARDA GOUVEIA BERTA
- MARIA ERCÍLIA LEITE DE CASTRO
- MARIA LUCIA DA SILVA ARAÚJO
- LUCINHA ARAUJO
- MARIA LÚCIA WILLEMSSENS
- MARIA RITA SALOMÃO
- MARIA SILVIA BASTOS MARQUES
- MARIA TERESA TEDESCO
- MARIETA FERREIRA
- MARISA MOREIRA
- MARLY SILVA MOTTA
- MARTINHO DA VILA
- MAURICIO DINEPI
- MAURÍCIO GUEDES
- MAURO HENRIQUES DE MAGALHÃES
- MAURO OSORIO
- MONICA C. ROCHA

- MURILLO ESTEVAM ALLEVATO FILHO
- NELMA TAVARES
- NELSON SENDAS
- NILMA FONTANIVE
- NINA LUALDI
- NIZAN GUANAES
- OLAVO MONTEIRO DE CARVALHO
- OSKAR METSAVAHT
- OTTO PHILIPP BRAUM
- PADRE JOSAFÁ CARLOS DA SIQUEIRA
- PAULA DRUMOND GUEDES
- PAULO FERRAZ
- PAULO GADELHA
- PAULO GUILHERME BARROSO ROMANO
- PAULO MANOEL LENZ CESAR PROTASIO
- PAULO MELO
- PAULO MOLL
- PAULO NIEMEYER
- PAULO PIZÃO
- PEDRO ABRAMO
- PEDRO BUARQUE DE HOLLANDA
- PEDRO DELAMARE
- PEDRO JOSÉ WAHMANN
- PEDRO LUÍS
- PEDRO SALOMÃO
- PEDRO STROZENBERG
- PETER EDUARDO SIEMSEN
- PLINIO FROES
- REGINA CASÉ
- RICARDO AMARAL
- RICARDO HENRIQUES
- RICARDO PRADO
- RICARDO VIEIRALVES DE CASTRO
- ROBERTA MEDINA
- ROBERTO ALZIR DIAS CHAVES
- ROBERTO KAUFFMAN
- ROBERTO KREIMER
- ROBERTO LIRA DE PAULA
- ROBERTO MEDRONHO
- RODRIGO BAGGIO
- RODRIGO PIMENTEL
- ROGERIO CHOR
- ROGERIO GOLDFELD CARDEMAN
- ROMEU CORTES DOMINGUES
- ROMILDO DIAS TOLEDO FILHO
- RONALDO COELHO NETTO
- RONY MEISLER
- ROSA CELIA
- ROSANA GLAT
- ROSEMBERG PINHEIRO
- ROSISKA DARCY OLIVEIRA
- RUBEN KLEIN
- SERGIO BERMUDEZ
- SERGIO BESSERMAN VIANNA
- SERGIO DE GOUVEA CONDE CALDAS
- SERGIO FERRAZ MAGALHÃES
- SÉRGIO NOVIS
- SÉRGIO RUY BARBOSA
- SILVIA RAMOS
- SUZANA HERCULANO-HOUZEL
- SUZANA KAHN RIBEIRO
- TANIA ZAGURY
- TARCISIO LUIZ DALVI
- TOMAS TOMISLAV ANTONIN ZINNER
- VICENTE G. GIFFONI FILHO
- VIK MUNIZ
- VILMA GUIMARÃES
- WALTER MATTOS
- WANDA ENGEL
- WINSTON FRITSCH